



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA

# Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil

**MILKO MATIJASCIC**

Tese apresentada ao Instituto de Economia  
da Universidade Estadual de Campinas sob a  
orientação da Profa. Dra. Sônia Draibe para a  
obtenção do título de Doutor em Economia.

Dezembro de 2002

**FICHA CATALOGRÁFICA- CEDOC/UNICAMP ACRESCENTAR**

"Os moradores de Schilda possuíam um cavalo, cuja força era motivo de orgulho. Infelizmente, o trato do animal era oneroso; e ficou resolvido, então, para habituá-lo a dispensar o alimento, diminuir a cada dia em um grão a sua ração de aveia. Assim foi feito; mas, quando o último grão foi suprimido, o cavalo morreu. Os moradores de Schilda nunca entenderam o que aconteceu."

---

## AGRADECIMENTOS

---

O fim dessa jornada marca o encerramento de uma etapa que teve múltiplas facetas. Foi um período de amadurecimento intelectual e emocional. Fico feliz por não ter, num momento tão difícil e marcado por grandes obstáculos, me contentado em sobreviver, pois o acadêmico esteve envolvido numa trajetória marcada pelo que Flaubert chamaria de Educação Sentimental. Muitas foram as dívidas contraídas e, mesmo sem poder saldá-las, é preciso reconhecer o imenso apoio intelectual e afetivo que recebi.

Agradeço as oportunidades que Sônia Draibe abriu para a minha vida profissional. O convite para atuar no NEPP e a sua orientação foram decisivas para a minha formação intelectual. Quero agradecer também o Pedro Luiz e o Gera que a sucederam no NEPP.

Também devo muito à Ana Fonseca, Lília, J. Roberto, Cibele, Nanda, Sérgio, Hudson, Esther, Valentina e Stella. Beth, Leonor, Maria do Carmo, Karina, Ortência, Juliana, Patrícia, Celso, Eliseu, Tofú e Marcos foram incansáveis em atender os meus pedidos. A todos o meu obrigado.

Um oi muito especial eu vou mandar para os colegas do NEPP que viraram amigos. Nada seria igual sem Jane, Bia, e Rogério. O mesmo vale para o pessoal do IE como o Zé Olavo, Anselmo, Vitorino, Marcos, Lauro, Ronaldo, Renato, Zuza e Paulinho.

Meu muito obrigado aos professores que se interessaram pelo trabalho como Alonso, Dedecca, Márcio, Marco, e muito especialmente, ao Maurício. Aos diretores, professores e funcionários do IE devo os meus respeitos, pois eles me apoiaram muito. Não posso deixar de mandar um oi especial para o Alberto e para a Cida, sempre a postos e compreensivos.

Foram muitos também os colegas no Brasil e no exterior que me deram apoio material e dedicação para debater as idéias que estão expostas nessa Tese. Meus agradecimentos a Narcisa, Kaizô, Helmut, Edward Palmer, Katherina Mueller, Raul Madrid, e Stephen Kay. Mais do que todos, o amigo François-Xavier Merrien foi decisivo para estimular, debater e consolidar as idéias aqui expostas. É preciso reconhecer, ainda, a importância do apoio do CESIT, ANFIP, AISS, LASA e FISS para acolher textos ou idéias aqui expostas.

As contribuições de Sulamis Dain, Guilherme Delgado, Wilnês Henrique e Maurício Coutinho na defesa desta Tese foram essenciais para aperfeiçoar o texto e aprofundar a reflexão em questões teóricas e referentes às políticas de governo nas últimas décadas.

Imenso foi o apoio do UNISAL. Os colegas e dirigentes foram um amparo profissional e emocional que não teve limites. Devo um agradecimento muito especial ao Padre Gilberto e à Tânia, que foram incansáveis em sua fé e paciência com os caminhos e descaminhos dessa jornada, me incentivando em todos os sentidos. Sem o seu apoio, eu teria desistido de acreditar no futuro. Ai vai um alô para a Clemir, Padre Edson e Fábio. Devo muito ao Crispim e à Cristina, que se tornaram amigos muito especiais.

Sem a Nahara nada teria chegado ao fim, pois seu envolvimento com os meus problemas superou os seus deveres, se traduzindo em solidariedade ao me ajudar a ser mais afetivo.

Aquele beijo para a Débora que foi uma companheirinha legal e mudou a minha vida para melhor. Agradeço também aos pais e familiares dela, que continuam morando em meu coração.

Por fim, é preciso mais uma vez reconhecer que meus familiares e amigos continuam sendo sensacionais. Não tem como agradecer esse montão de gente, mas quero mandar um alô à Maria, Mário, Kiko, Lelê, Lorinha, Tati, Aninha, Alex, Gringo, Camilão, Miro, Cris, João Guilherme, André e Bito. E um beijão à Tia Cleid, Tia Cleusa e Clê. Dos meus avós, infelizmente, ficaram só as saudades alegres em tempos bicudos.

Vou declarar mais uma vez, nesse momento tão íntimo, o amor que tenho pelos meus pais, Zvonimir e Cléa, cujo exemplo, apoio e dignidade nunca faltaram. Aos meus pais dedico essa Tese e tudo o que vier de bom daqui para a frente.

## Sumário

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 1   |
| CAPÍTULO 1: COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO, DIMENSÕES E MANIFESTAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA ATUAL (1930–2001).....  | 17  |
| 1.1 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO (1930–2001).....  | 18  |
| 1.1.1 – A previdência brasileira na era da gestão descentralizada e organizada através de categorias socioprofissionais.....    | 19  |
| 1.1.2 – A previdência e centralização institucional (1966–77).....  | 23  |
| 1.1.3 – Previdência, reestruturação institucional, crise e propostas de ajustamento (1977–1988).....                            | 26  |
| 1.1.4 – Complexo Previdenciário, Constituição de 1988 e o período 1988–1998.....  | 32  |
| 1.1.5 – Reformas recentes 1998–2001.....  | 37  |
| 1.2 – PERFIL E DIMENSÕES ATUAIS DO COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO.....   | 40  |
| 1.2.1 – Regimes Públicos de Previdência.....  | 40  |
| 1.2.1.1 – Estrutura e dimensões do sistema.....   | 41  |
| 1.2.1.2 – Benefícios da Previdência Social.....   | 42  |
| 1.2.1.3 – Financiamento dos Regimes Públicos de Previdência Social.....   | 45  |
| 1.2.2 – Perfil da Previdência Complementar no Brasil.....   | 48  |
| 1.2.2.1 – Dimensões da Previdência Complementar no Brasil.....  | 49  |
| 1.2.2.2 – Fundos de pensão e planos de benefícios.....  | 50  |
| 1.2.2.3 – O custeio dos fundos de pensão.....   | 51  |
| 1.2.2.4 – Situação atuarial dos fundos de pensão.....   | 52  |
| 1.3 – MANIFESTAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO.....  | 54  |
| 1.3.1 – Impactos Exógenos sobre Crise financeira do complexo previdenciário.....  | 54  |
| 1.3.1.1 – Crise financeira e envelhecimento da população.....   | 55  |
| 1.3.1.2 – Mercado de trabalho, massa salarial e previdência no Brasil.....  | 57  |
| 1.3.1.3 – Atividade econômica e seus reflexos sobre o sistema previdenciário.....   | 60  |
| 1.3.2 – Crise financeira e problemas endógenos do complexo previdenciário.....  | 60  |
| 1.3.2.1 – Gestão e crise financeira do complexo previdenciário.....   | 62  |
| 1.3.2.2 – Financiamento, déficit e crise financeira do complexo previdenciário.....   | 63  |
| 1.3.2.3 – Benefícios e crise financeira do complexo previdenciário.....   | 68  |
| 1.4 – A CRISE E A NECESSIDADE DE PROMOVER REFORMAS EM PERSPECTIVA.....  | 76  |
| CAPÍTULO 2: REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL – OPÇÕES, PROPOSTAS E TRANSFORMAÇÕES RECENTES.....                                 | 79  |
| 2.1 – PRINCIPAIS ALTERNATIVAS PARA REFORMAR A PREVIDÊNCIA.....  | 81  |
| 2.1.1 – Opções de reforma e gestão da previdência.....  | 81  |
| 2.1.2 – Opções de reforma e financiamento da previdência.....   | 85  |
| 2.1.3 – Opções de reformas e o regulamento de benefícios.....   | 88  |
| 2.1.4 – Opções de reforma da previdência, divisão de riscos e grau de proteção.....   | 89  |
| 2.2 – PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 1990 E 2000: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS E JUSTIFICATIVAS.....   | 93  |
| 2.2.1 – Caracterização das propostas de reforma e tipologia.....  | 93  |
| 2.2.1.1 – Características gerais das propostas de reforma brasileiras.....  | 93  |
| 2.2.1.2 – Propostas de reforma, gestão, papel do Estado e do mercado.....   | 98  |
| 2.2.1.3 – Propostas de reforma e questões financeiras.....  | 101 |
| 2.2.1.4 – Propostas de reforma e acesso aos benefícios.....   | 103 |
| 2.2.1.5 – Tipologia de propostas de reforma brasileiras.....  | 104 |
| 2.2.2 – Propostas de reformas estruturais e não estruturais: detalhamento das mudanças no arcabouço jurídico-institucional..... | 111 |
| 2.2.2.1 – Propostas de reforma brasileiras, papel do Estado e do mercado.....   | 111 |
| 2.2.2.2 – Propostas de reforma, questões financeiras e de financiamento.....  | 116 |
| 2.2.2.3 – Propostas de reforma brasileiras e o regulamento de benefícios.....   | 121 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.3 – PROCESSO DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: 1995–2001.....   | 128 |
| 2.3.1 – Reforma constitucional e da legislação ordinária da previdência: 1995–1998.....   | 128 |
| 2.3.1.1 – Projeto de Emenda Constitucional do governo Fernando H. Cardoso.....  | 128 |
| 2.3.1.2 – Trâmite da PEC 33 na Câmara dos Deputados.....  | 132 |
| 2.3.1.3 – Trâmite da PEC 33 no Senado Federal.....  | 134 |
| 2.3.1.4 – Retorno da PEC 33 à Câmara dos Deputados e Aprovação da Emenda Constitucional de Reforma da Previdência.....            | 136 |
| 2.3.1.5 – Mudanças na legislação ordinária: 1995–1999.....  | 138 |
| 2.3.1.6 – Caracterização da reforma previdenciária brasileira 1999–2001.....  | 140 |
| 2.3.2 – Mudanças posteriores à reforma constitucional.....  | 142 |
| 2.3.2.1 – Mudanças no regulamento de custeio e de benefícios do regime geral.....   | 143 |
| 2.3.2.2 – Mudanças previstas para a previdência complementar.....   | 144 |
| 2.4 – PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA: OPÇÕES DEBATIDAS E SEUS EFEITOS SOBRE A ESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL.....          | 146 |
| <br>CAPÍTULO 3: REFORMA E CRISE DO COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL – ALCANCE E LIMITE DAS PROPOSTAS EM DEBATE.....              | 149 |
| 3.1 – PROPOSTAS DE REFORMA E PROJEÇÕES SOBRE AS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO.....  | 150 |
| 3.1.1 – Projeções com Base no Modelo de Consistência Macroeconômica.....  | 151 |
| 3.1.1.1 – Parâmetros do modelo.....   | 151 |
| 3.1.1.2 – Resultados das projeções atuariais.....   | 153 |
| 3.1.2 – Reforma da previdência e déficit: 2000–2020.....  | 157 |
| 3.1.2.1 – Parâmetros adotados para medir as necessidades de financiamento.....  | 157 |
| 3.1.2.2 – Necessidades de financiamento do INSS e RJU após as reformas.....   | 158 |
| 3.2 – CRISE E PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: QUESTÕES RELATIVAS AO ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL.....          | 160 |
| 3.2.1 – Problemas de Gestão, Crise e propostas de Reforma da Previdência.....   | 160 |
| 3.2.1.1 – Dificuldades operacionais e principais propostas de reforma.....  | 160 |
| 3.2.1.2 – Evolução dos indicadores de gestão do Brasil nos anos 1990.....   | 161 |
| 3.2.1.3 – Crise brasileira, problemas operacionais da previdência e a experiência internacional..                                 | 165 |
| 3.2.2 – Financiamento da Previdência no Brasil: Alcance e Limites das Propostas de Reformas.....                                  | 168 |
| 3.2.2.1 – Financiamento e crise: as divergências do debate no contexto brasileiro.....  | 169 |
| 3.2.2.2 – Financiamento: a experiência internacional e a crise brasileira.....  | 171 |
| 3.2.2.3 – Crise financeira da Previdência e organização da seguridade social.....   | 174 |
| 3.2.3 – Crise da previdência e o Plano de Benefícios da Previdência Social.....   | 179 |
| 3.2.3.1 – Plano de Benefícios do INSS e transferência de renda no Brasil.....   | 179 |
| 3.2.3.2 – Plano de benefícios, propostas de reforma e benefícios previsíveis.....   | 182 |
| 3.2.3.3 – Crise financeira da previdência, propostas de reforma e benefícios imprevisíveis.....                                   | 186 |
| 3.3 – CRISE PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA, PROPOSTAS DE REFORMA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS VARIÁVEIS EXÓGENAS AO SISTEMA.....           | 188 |
| 3.3.1 – Crise da Previdência, Propostas de Reforma e Questões Demográficas.....   | 189 |
| 3.3.2 – Proposta de Reforma da Previdência no Brasil e Atividade Econômica.....   | 191 |
| 3.3.3 – Crise da Previdência Brasileira, Propostas de Reforma, Aumento do Contingente de Contribuintes e Mercado de Trabalho..... | 195 |
| 3.4 – REFORMA E CRISE DA PREVIDÊNCIA NA PERSPECTIVA DO DISSENSO.....  | 198 |
| SÍNTESE CONCLUSIVA.....   | 203 |
| <br>BIBLIOGRAFIA.....   | 209 |
| Documentos Oficiais de Governo, Legislativo e Instituições Multilaterais.....   |     |
| Propostas de reforma e projetos de lei.....   | 209 |
| Teses, livros e artigos.....  | 211 |

## Índice de quadros e tabelas

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1.1: Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1930–66).....  | 2   |
| Quadro 1.2: Comparação entre diferentes momentos da previdência social brasileira, segundo o plano de benefícios e alíquota contribuições dos segurados.....          | 21  |
| Quadro 1.3: Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1966–77).....  | 25  |
| Quadro 1.4: Fontes de Financiamento da Seguridade Social.....   | 47  |
| Quadro 2.1: Propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 –Aspectos fundamentais.....  | 96  |
| Quadro 2.2: Propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 – Gestão e Divisão de Riscos entre os Pilares ou Camadas.....                                    | 112 |
| Quadro 2.3: Propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 – Financiamento.....   | 113 |
| Quadro 2.4: Propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 –Acesso aos Benefícios.....  | 114 |
| Quadro 2.5: Características da Gestão Previdenciária Segundo o Tipo de Proposta de Reforma.....   | 116 |
| Quadro 2.6: Financiamento da Previdência Segundo o Tipo de Proposta de Reforma.....   | 122 |
| Quadro 2.7: Características dos Benefícios da Previdência Segundo o Tipo de Proposta de Reforma....   | 128 |
| Quadro 3.1: Alíquotas e tetos de contribuição em diferentes propostas de reforma.....   | 173 |
| Tabela 1.1: Brasil: Dimensões gerais da Previdência Social – segmento público.....  | 41  |
| Tabela 1.2: Brasil: Dimensões da Previdência Privada e Complementar – 1996.....   | 49  |
| Tabela 1.3: Benefícios das EFPP no Brasil segundo a origem do capital da patrocinadora – 1998.....  | 51  |
| Tabela 1.4: Custeio das EFPP no Brasil segundo a origem do capital da patrocinadora – 2000.....   | 52  |
| Tabela 1.5: Situação Atuarial em Relação às Reservas Matemáticas das EFPP.....  | 52  |
| Tabela 1.6: Porcentagem da população com mais de 60 anos de idade sobre o total.....  | 56  |
| Tabela 1.7: Crescimento da população com mais de 60 anos sobre o Período Anterior: 1990–2150.....   | 56  |
| Tabela 1.8: População, Emprego e Regimes Previdenciários.....   | 58  |
| Tabela 1.9: Remuneração Salarial, dos Autônomos, Excedente e Tributação: 1988–1999.....   | 59  |
| Tabela 1.10: Desemprego Sobre a População Economicamente Ativa no Brasil: 1988–2000.....  | 59  |
| Tabela 1.11: Crescimento Anual do PIB e da Arrecadação do INSS: 1988–1999.....  | 60  |
| Tabela 1.12: Arrecadação total versus arrecadação potencial da previdência.....   | 62  |
| Tabela 1.13: Composição da Carga Tributária Bruta por Fonte Arrecadadora: 1990–1999.....  | 65  |
| Tabela 1.14: Contas Primárias do Governo Central.....   | 66  |
| Tabela 1.15: Esperança de Vida Condicional por Idades Seleccionadas – 1996.....   | 70  |
| Tabela 1.16: Participação das Modalidades de Aposentadorias Mantidas em Número e Valor.....   | 70  |
| Tabela 1.17: Distribuição das Aposentadorias: INSS, RJU e EFPP.....   | 71  |
| Tabela 1.18: Taxas de Retorno para Aposentadorias por Tempo de Serviço e por Idade do INSS.....   | 72  |
| Tabela 1.19: Necessidades de Financiamento da Previdência em 2020.....  | 76  |
| Tabela 3.1: Projeções com o Modelo Multissetorial (crescimento médio anual).....  | 152 |
| Tabela 3.2: Necessidades de financiamento em 2005 para diferentes cenários.....   | 154 |
| Tabela 3.3: Necessidades de financiamento em 2015 para diferentes cenários.....   | 156 |
| Tabela 3.4: Necessidades de financiamento em 2030 para diferentes cenários.....   | 159 |
| Tabela 3.5: Estimativa de crescimento do PIB, salário médio e salário mínimo: 2000/2020.....  | 159 |
| Tabela 3.6: Necessidades de financiamento do INSS: 2005/2020.....   | 157 |
| Tabela 3.7: Necessidades de financiamento do RJU: 2005/2020.....  | 160 |
| Tabela 3.8: Gastos com Pessoal e Operacionais do INSS em Relação ao Total de Benefícios Pagos....   | 162 |
| Tabela 3.9: Custos Administrativos das Entidades Fechadas de Previdência Privada no Brasil – 1994..   | 165 |
| Tabela 3.10: Gestão do Portfolio das EFPP no Brasil – Dezembro de 1996.....   | 165 |
| Tabela 3.11: Custo Médio das Comissões das Administradoras de Fundos Previdenciários em Relação ao Total de Contribuições – 1997.....                                 | 167 |
| Tabela 3.12: Estimativas de arrecadação com mudanças de alíquotas de contribuição para o INSS.....  | 174 |
| Tabela 3.13: Rendimentos da População Empregada por Faixas de Salário Mínimo no Brasil – 1999....   | 174 |
| Tabela 3.14: Diferença entre Benefícios Concedidos e Mantidos e Arrecadação per capita do INSS, Segundo a População por Classes de Municípios Agregados.....          | 181 |
| Tabela 3.15: Diferença entre os Gastos com Aposentadorias dos Servidores Públicos Federais e seu Financiamento (per Capita), por Classes de Municípios Agregados..... | 182 |
| Tabela 3.16: Média per capita benefício–arrecadação por cluster.....  | 182 |
| Tabela 3.17: Duração Média dos Benefícios do INSS por Situação de Domicílio e Sexo em 1994.....   | 184 |
| Tabela 3.18: Evolução do Número e das Despesas com Benefícios Imprevisíveis Mantidos pelo INSS entre 1990 e 1999.....   | 188 |

## **ABSTRACT**

Brazilian Social Security System shows major differences between the general and the public servant's regimes, although both have been considered significant factors in the country's public debt. Changes carried out during the 1990s failed to implement fully the new constitutional requirements and stabilize the financial situation.

Viewpoints regarding the crisis place those who defend the need to reduce benefits against those who consider it necessary to increase revenues. The conflict between the parametric and the structural approaches in Brazil is similar to that seen in all other countries. The proposals based on parametric approaches seem to be more effective than those of the systemic type. In addition, fiscal and social costs make structural options very risky for social security and private pensions. The issue of reform and the nature of the crisis are still open questions.

## **RESUMO**

O complexo previdenciário brasileiro apresenta importantes diferenças entre o regime geral e os regimes de aposentadorias destinados aos servidores públicos. No entanto, ambos foram considerados as principais causas do elevado déficit público. Mas as reformas realizadas nos anos 1990 não conseguiram implementar as regras da Constituição de 1988 e estabilizar a situação financeira, elevando as receitas disponíveis para a seguridade.

Os diagnósticos referentes à crise colocam em campos opostos aqueles que defendem uma redução nos gastos com benefícios e os que afirmam ser necessário aumentar as receitas. O conflito entre as abordagens de reforma paramétricas e estruturais são similares às observadas em outros países. Mas a abordagem paramétrica apresenta resultados mais efetivos que a estrutural. Além disso, a opção pela reforma estrutural se mostrou muito arriscada em termos financeiros e sociais para a previdência social e para os fundos de pensão. A agenda da reforma da previdência e a natureza da crise ainda são questões em aberto no Brasil.



"É urgente, antes que se nos torne demasiado tarde, promover um debate mundial sobre a democracia e as causas da sua decadência, sobre a intervenção dos cidadãos na vida política e social, sobre as relações entre os Estados e o poder económico e financeiro mundial, sobre aquilo que afirma e aquilo que nega a democracia, sobre o direito à felicidade e a uma existência digna, sobre as misérias e as esperanças da humanidade, ou, falando com menos retórica, dos simples seres humanos que a compõem, um por um e todos juntos. Não há pior engano do que o daquele que a si mesmo se engana. E assim é que estamos vivendo."

*José Saramago Mensagem ao Fórum Social  
Mundial de 2002*

**INTRODUÇÃO  
GERAL**



## INTRODUÇÃO

A discussão em torno da previdência social no Brasil nos anos 1990 e 2000 vem sendo caracterizada pela controvérsia sobre a existência ou não de uma crise financeira e qual seria o tipo de reforma necessário para superar o problema. O debate acadêmico, no âmbito das políticas públicas e na mídia, foi marcado pela apresentação de um elenco de alternativas para contornar um cenário marcado por um vigoroso crescimento nas despesas, sem ter por contrapartida um crescimento correlato das receitas. Uma das maiores preocupações do debate brasileiro e internacional da atualidade, portanto, é a busca de um novo modelo de previdência, que possa efetivamente proteger os trabalhadores num contexto em que as relações de trabalho são instáveis e possuem uma duração cada vez mais curta. Além disso, a população deve envelhecer e viver por mais tempo, podendo elevar o contingente de aposentados a ser atendido. A Tese que se inicia pretende contribuir para essa reflexão, levando em conta o caso brasileiro.

Apesar de a reforma no complexo previdenciário, ou seja, no Regime Geral de Previdência Social, nos Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos, ou ainda, na Previdência Complementar, terem sido significativas nos anos mais recentes, uma parte ponderável dos especialistas considera ser necessário persistir nesse esforço para evitar a inviabilidade atuarial, que ainda representa uma séria ameaça.

O tema, aliás, continua na ordem do dia do debate público. Uma prova disso é a recente pesquisa de opinião, realizada na cidade de São Paulo no final de janeiro de 2002 e publicada pela Folha de S. Paulo de 24/2/2002. Segundo as informações divulgadas, uma reforma privatizante, como a do Chile de 1981, ou de caráter mais brando, como a da Argentina de 1995, tem respaldo pois:

- ? 44% dos entrevistados preferem um sistema previdenciário gerido através de contas individuais, enquanto 27% preferem uma conta coletiva como a do INSS, sendo que os demais não responderam ou não souberam opinar;
- ? 47% dos entrevistados apoiariam um sistema previdenciário misto, com uma parcela gerida pelo Estado e outra pela iniciativa privada, 24% preferem um sistema exclusivamente privado e 22% um que seja exclusivamente estatal e;
- ? 64% dos entrevistados gostariam que as contribuições dos empregadores fossem repassadas aos salários, enquanto 31% manteriam a sistemática que partilha a incumbência entre empregados e empregadores.

Muitas das premissas adotadas em reformas da previdência de países da América Latina, portanto, são respaldadas pela opinião pública de uma das populações mais influentes no contexto sócio-econômico do país. Assim, a análise detalhada das propostas no numa perspectiva brasileira é oportuna e necessária.

A temática, cabe sublinhar, não é trivial, pois o sistema previdenciário brasileiro gerido pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – é o responsável pelo maior orçamento do país. Mesmo para a União, Estados e vários Municípios que atendem os servidores públicos regidos por estatutos próprios, os gastos com aposentadorias e pensões são responsáveis, cada vez mais, por uma parcela importante das despesas anuais. Além disso, existem 21 milhões de inativos no INSS e mais de 2 milhões de aposentados e pensionistas entre servidores públicos. Por fim, mais de 70% dos inativos do INSS recebem o equivalente a um salário mínimo o que, segundo Ornélas (2000), ex-ministro da Previdência e Assistência Social, representa o maior programa social de renda mínima existente no mundo. Em outras palavras, a importância do sistema previdenciário brasileiro é inegável em termos econômicos e sociais, merecendo uma discussão detalhada sobre a natureza da crise e se as alternativas de reforma podem contornar as dificuldades observadas no país. Considerando a importância dos recursos envolvidos, a previdência pode ser um mecanismo importante para redistribuir renda, ou ainda, para amealhar recursos que possam incentivar o *funding* da economia.

Para compreender os argumentos referentes à crise previdenciária e aqueles que justificam as reformas que vêm sendo propostas, será apresentado, num primeiro momento, o debate existente no Brasil e, a seguir, o internacional, considerando que o problema não se restringe ao âmbito local e integra um contexto mais amplo.

Cabe destacar, num primeiro momento, os problemas centrais apontados pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro para justificar a realização de reformas. O primeiro problema se refere ao financiamento da previdência, apontado por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) e Giambiagi (2000), mas cuja análise mais precisa foi realizada por Raul Velloso. Segundo Velloso (1999), em 1988, a arrecadação do sistema previdenciário foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão e ainda financiou grande parte do atendimento médico-hospitalar; mas, em meados dos anos 1990, o crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões consumiu a íntegra da arrecadação e passou a ser insuficiente até mesmo para estes fins. O déficit crescente

entre a arrecadação do INSS e dos regimes estatutários dos servidores e as despesas com benefícios foi a principal causa da crise financeira do Estado, que ficou, mais e mais, vinculado a compromissos previdenciários e pôde, cada vez menos, investir e promover ações que dessem suporte à retomada da atividade econômica e à modernização da infra-estrutura do país.

O segundo problema apontado pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro é a legislação que rege os benefícios. Os preceitos previstos pela lei seriam, ao mesmo tempo, onerosos, considerando os gastos necessários para pagar benefícios, e regressivos, pois são arrecadados recursos dos menos abastados para pagar os inativos que auferem rendimentos mais elevados. De acordo com Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) e Giambiagi (2000), o problema central é a existência de aposentadorias por tempo de serviço ou, segundo a atual denominação, de aposentadorias por tempo de contribuição, pois seu valor médio é elevado e o seu tempo médio de duração é maior que o das aposentadorias por idade. As aposentadorias por tempo de serviço requerem dispêndios elevados e não atendem os mais pobres, levando em conta o número de registros necessários para ter acesso ao benefício.

Além do mais, conforme destacou Stephanes (1998), existem benefícios como os concedidos aos trabalhadores rurais ou idosos e inválidos com reduzida renda familiar, que não possuem contrapartidas em termos de contribuição. Esse tipo de “benefício assistencial”, segundo o autor, é mantido, sobretudo, pelas contribuições dos assalariados e seria necessário dissociar os proventos dos que seguem as regras do seguro social, de natureza contributiva, daqueles cuja lógica é redistributiva, devendo ser financiadas por impostos que incidam sobre a sociedade em geral.

Por fim, o terceiro problema central apontado pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro se refere às dificuldades administrativas. Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), o sistema gasta uma quantia excessiva para financiar as suas operações, levando em conta que outros países, ou mesmo empreendimentos geridos pela iniciativa privada, gastam menos para os mesmos fins. Além disso, conforme apontaram os autores, existe um elevado número de fraudes e desvios de recursos que coloca em xeque a credibilidade do sistema, obstruindo as iniciativas que busquem ampliar a arrecadação, cuja base é estreita no Brasil.

Considerando o elenco de problemas referentes ao financiamento, plano de benefícios e administrativos, seria necessário promover reformas. No entanto, existem

discordâncias em relação aos argumentos apresentados pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro.

A controvérsia em torno dos problemas envolvidos na questão do financiamento é freqüente. Segundo Marques e Mendes (2000) e a ANFIP (2001), a Constituição de 1988 previu a utilização de contribuições incidentes sobre o faturamento das empresas – COFINS –, sobre o lucro líquido das empresas – CSLL – e sobre a folha salarial para financiar as despesas com previdência, saúde e assistência social. Nos anos mais recentes, segundo os autores, o total que deveria ser destinado ao OSS – Orçamento da Seguridade Social – excedeu o total de despesas efetuadas, não sendo, portanto, possível falar em déficit da previdência, pois, em matéria de custeio, é preciso considerar a seguridade em geral e não somente a arrecadação do INSS.

Existem, também, críticas aos que advogam uma revisão do plano de benefícios defendendo a redução dos valores pagos e de seu tempo de duração. Segundo Parecer da Deputada Jandira Feghali (1999), para se posicionar contra a mudança das regras de cálculo para as aposentadorias por tempo de contribuição, os trabalhadores idosos teriam condições de vida precárias e não poderiam se aposentar mais tarde ou sofrer uma redução no valor de seus benefícios, sob pena de aumentar a pobreza no país, levando em conta os reduzidos rendimentos auferidos e o desemprego crescente que atinge, com muita intensidade, esse contingente populacional.

Por fim, embora quase todos concordem com a existência de problemas administrativos na previdência, seria possível equacioná-los com a adoção de técnicas mais modernas de gestão administrativa e de recursos humanos, segundo Barros Silva (1992), ou ainda, conforme destacou Feghali (1999), com uma participação mais ativa dos trabalhadores na gestão.

Em síntese, muitos dos problemas que, em princípio, justificariam a adoção de reformas não teriam a gravidade apregoada pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro, ou ainda, poderiam ser enfrentados com uma modernização da gestão e com o controle por parte dos cidadãos, aliados aos preceitos constitucionais de 1988.

Mas não foram apenas os problemas referentes à ordem jurídico-institucional ou às decisões de política que dificultaram a gestão das finanças da previdência. Questões referentes ao envelhecimento populacional e aos reflexos das oscilações da atividade

econômica sobre o mercado de trabalho também contribuíram para deteriorar o quadro brasileiro nos anos 1990.

A população brasileira vem sofrendo um acelerado processo de envelhecimento. Segundo o Banco Mundial (1995), a França precisou de 140 anos para elevar de 9% para 18% o contingente de idosos com mais de 60 anos de idade em relação à população total; na Suécia, esse movimento durou 86 anos; já no Brasil, entre 2007 e 2025, ou seja, em apenas 18 anos ocorrerá um fenômeno da mesma magnitude. A previdência vai ser afetada pelo envelhecimento, pois o país adotou um modelo baseado no regime financeiro de repartição, não havendo reservas a serem gastas para o momento da transição demográfica. Assim, resta ao país elevar as contribuições para fazer frente aos gastos no futuro, ou constituir reservas o quanto antes para enfrentar o crescimento das despesas com aposentadorias.

Outro problema que vem afetando as finanças da previdência é o reduzido dinamismo da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990. As modestas taxas de crescimento do PIB se traduziram em menos emprego e numa forte redução da massa salarial. Segundo Baltar (1998), com um crescimento maior do PIB, não foi observada uma reação proporcional do mercado de trabalho. Houve uma retração do volume de emprego num momento em que se dava, justamente, um aumento da PEA – População Economicamente Ativa – e da PIA – População em Idade Ativa. O resultado disso foi a redução no volume de arrecadação potencial da previdência, considerando a dependência em relação à arrecadação obtida junto à folha salarial.

Em outras palavras, parte dos problemas que afetam a previdência brasileira se deve à maneira pela qual ela se estrutura e uma parcela fundamental da responsabilidade pela crise se deve ao envelhecimento e à queda na atividade econômica e seus reflexos sobre o emprego e sobre os rendimentos da população.

O debate em torno da crise da previdência também vem merecendo destaque no contexto internacional. São grandes as divergências entre os que analisam a questão, considerando, por um lado, os argumentos dos críticos dos sistemas públicos baseados na redistribuição de recursos entre gerações, e, por outro lado, os daqueles que defendem a atual sistemática. O que contrapõe críticos e defensores de sistemas públicos de previdência é o seu impacto sobre o nível de atividades da economia, ou seja, crescimento do PIB, competitividade externa e mercado de trabalho. No primeiro

caso, os críticos consideram que o impacto da previdência seria negativo, enquanto no segundo caso ocorreria o inverso.

Os críticos dos sistemas previdenciários públicos, como Feldstein (1974, 1996), afirmam que a opção pelo regime de repartição, que redistribui recursos de forma intra e intergeracional, tem efeitos nocivos para o crescimento da economia. A reduzida efetividade do regime de repartição se deve à não-acumulação de fundos, não se beneficiando dos ganhos que possam ser obtidos nos mercados de capitais. Além disso, num contexto de envelhecimento demográfico, seria necessário aumentar, cada vez mais, as contribuições dos trabalhadores em atividade para manter o valor dos proventos dos inativos, sem que isso se traduza na possibilidade de elevar o valor das aposentadorias desses mesmos segurados no futuro. Por fim, segundo Feldstein, um sistema de repartição reduz a poupança, pois o indivíduo sabe que ele terá um benefício garantido em caso de perda de rendimento, não se preocupando em poupar, o que, considerando os efeitos macroeconômicos desse tipo de comportamento, restringe o montante de recursos destinados aos investimentos e diminui a renda nacional.

Sistemas públicos baseados em transferências de renda também produzem outras distorções que, segundo os críticos, afetam o equilíbrio do mercado de trabalho e a competitividade externa de um país, pois a previdência estimula a passagem mais precoce para a inatividade, problema que se agravou desde o final dos anos 1940, com a redução da idade mínima para se aposentar. Esse é o posicionamento de James (1997), por exemplo. Nessas condições, diminuiu o número daqueles que produzem riqueza e aumentou o daqueles que se apropriaram de uma parte dela sem contribuir para a sua criação. A eliminação de estímulos para a passagem para a condição de inativo deve melhorar o desempenho econômico de um país e tornar mais competitivas as suas exportações via aumento da concorrência no âmbito do mercado de trabalho, que poderia ter, por contrapartida, uma queda no preço final das mercadorias produzidas.

No contexto internacional, assim como ocorreu no Brasil, as proposições dominantes, como as de Feldstein e James, foram seriamente questionadas. Quanto aos efeitos sobre o crescimento econômico, o argumento central, ou seja, que o sistema previdenciário público reduz a poupança, foi rebatido por muitos autores. Singh (1995) demonstrou que a constituição de fundos para substituir um regime de transferências



diretas não tem por contrapartida o crescimento do investimento e, por conseguinte, da renda nacional, pois os recursos podem não se transformar em investimentos diretos no sistema produtivo. Assim, segundo Singh (1995), a mera disponibilidade de fundos previdenciários não garante o investimento, que depende de uma decisão autônoma dos agentes, conforme já demonstrava Keynes nos anos 1930. Além disso, a utilização de recursos nos mercados de capitais não é, necessariamente, eficiente, tendo em vista as assimetrias de informação que os caracterizam e o comportamento especulativo de muitos daqueles que ali aplicam os seus recursos, colocando em risco o futuro dos segurados.

Outro aspecto contestado em relação a argumentos arrolados por autores que criticam os sistemas previdenciários públicos baseados em transferências de renda entre gerações, conforme demonstrou Modigliani (2001), é o fato de eles reduzirem a renda potencial. Segundo o autor, a transferência de recursos elevou a disponibilidade de rendimentos por parte de segmentos da população com menor poder aquisitivo e, nesse processo, serviu de estímulo para aumentar o consumo, o que, por sua vez, incrementou a renda nacional. Em outras palavras, a sistemática adotada pela previdência no pós-guerra foi um fator essencial para garantir o crescimento sustentado dos países centrais, possuindo, portanto, um efeito positivo pelo prisma macroeconômico, o que nega a argumentação adotada por Feldstein (1974,1997).

Em relação ao mercado de trabalho e à influência negativa que nele exerce o sistema previdenciário, esse é um efeito não somente verdadeiro, conforme demonstrou Thompson (1998), mas também desejado. A oscilação da atividade econômica e as dificuldades dos mais idosos para encontrarem empregos foram as reais motivações dos formuladores de políticas públicas para facilitarem o acesso aos benefícios e evitarem problemas como o desemprego e o aumento da pobreza entre as populações idosas. Os resultados obtidos pelos sistemas previdenciários públicos, segundo Galbraith (1995), foram positivos, levando em conta que a pobreza entre os mais velhos se reduziu muito e, mesmo com o aumento do desemprego nos períodos mais recentes, o sistema de proteção social foi capaz de evitar a degradação social observada, por exemplo, ao longo da Grande Depressão, quando não havia um sistema de proteção social dessa natureza.

Por fim, a questão da competitividade exige uma abordagem mais cuidadosa em relação àquela proposta pelos críticos dos sistemas previdenciários públicos baseados

em transferência de renda entre gerações, segundo Thompson (1998), pois existem outros fatores determinantes para explicar o problema. Em primeiro lugar, é necessário considerar a taxa de câmbio. Em segundo lugar, pode haver uma estrutura de custos de produção e distribuição muito onerosa em relação aos insumos de produção. Além disso, pode não haver apoio suficiente por parte do sistema de crédito ou de pesquisa e desenvolvimento para dar sustentação aos que promovem transações externas. Por fim, é preciso comparar a situação do país com a de seus concorrentes e verificar se os encargos sociais, isoladamente, são responsáveis pelas dificuldades externas do país. Conforme destaca Thompson (1998), a maioria das empresas repassa os seus custos para os consumidores finais, sendo improvável que as suas dificuldades no mercado externo decorram dos gastos previdenciários.

De forma análoga ao caso brasileiro, na maioria dos estudos que trataram da crise previdenciária, seja na mídia, no âmbito acadêmico internacional, ou nos debates promovidos por instituições multilaterais, a preocupação central foi o crescimento acelerado dos gastos com inativos. Aqueles que criticam os atuais sistemas públicos de aposentadorias defendem a promoção de reformas que reduzam a sua parcela no orçamento público.

De acordo com o Banco Mundial (1994), que elaborou uma publicação de referência para o estudo da crise da previdência e o tipo de reforma necessário para contornar os seus problemas, existe a necessidade de reduzir a chamada "dívida implícita previdenciária", que engloba todos os gastos a serem efetuados com os atuais inativos e com os segurados que vêm contribuindo para o sistema existente, segundo a legislação de cada país. Sem reduzir a dívida implícita previdenciária, o volume de obrigações com aposentadorias e pensões continuará aumentando, minando o potencial de crescimento do PIB. Para evitar a inviabilidade financeira, é necessário adotar uma medida essencial: limitar as garantias referentes ao valor do benefício, suprimindo as distorções que privilegiam os grupos com maior capacidade de mobilização na arena decisória.

Para poder contornar o problema, o Banco Mundial (1994) sugeriu a adoção de reformas utilizando um sistema com três pilares: um de base, público, cujo objetivo é transferir recursos para pagar um benefício mínimo (ou piso) para assegurar a subsistência do segurado e garantir amparo àqueles que não conseguem cumprir as regras necessárias para ter direito a uma aposentadoria. O segundo pilar deve ser

gerido via fundos capitalizados segundo as regras de mercado e adotar a sistemática de contribuições definidas, onde cada um recebe de acordo com o que transferiu para a previdência e a expectativa condicional de vida no momento da aposentadoria, sendo a filiação obrigatória. Por fim, o terceiro pilar deve adotar as mesmas regras do segundo, mas a adesão ao mesmo é voluntária. O modelo proposto, portanto, é diferente daquele existente nos sistemas previdenciários públicos atuais, onde impera a sistemática do benefício definido, ou seja, o segurado sabe o quanto vai receber e cabe aos gestores fixarem o valor das contribuições de acordo com as necessidades de financiamento<sup>1</sup>.

Mas, apesar de a preocupação com o aumento de gastos ser partilhada pela maioria dos analistas, a solução proposta, ou seja, concentrar um volume maior de recursos num sistema baseado em contribuições definidas e na gestão de fundos por parte do mercado, não é consensual. Aqueles que defendem os sistemas públicos baseados em benefícios definidos acreditam que é necessário conferir salvaguardas aos beneficiários para não colocar em risco o valor de suas aposentadorias. Esta é, por exemplo, a proposição de Euzéby (2000) e Modigliani (2001), que destaca os riscos de gerir recursos de fundos previdenciários via mercados de capitais e colocar em xeque o valor do benefício do futuro aposentado, considerando o risco sempre latente de uma crise.

Por outro lado, existem aqueles, como Thompson (1998), que colocam em evidência os elevados custos administrativos de sistemas de capitalização, sobretudo daqueles que se baseiam no sistema de capitalização individual, onde as contribuições são definidas e o valor do benefício é fixado com base no pecúlio amealhado e na expectativa condicional de vida no momento da passagem para a aposentadoria. A multiplicidade de custos com transações, a constituição de reservas para conferir um grau maior de proteção aos segurados e a margem operacional fixada para remunerar as atividades dos gestores dos fundos reduzem a taxa interna de retorno, que, com frequência, pode

---

<sup>1</sup> A proposta do Banco Mundial (1994) foi considerada um marco fundamental no âmbito da seguridade, segundo Merrien (2001), pois as propostas do estudo resumem as opiniões de uma comunidade epistêmica, baseada na defesa da livre iniciativa e do indivíduo, em substituição ao papel central do Estado e da comunidade. O novo paradigma substituiu, em termos de hegemonia, aquela liderada pela OIT e pela AISS- Associação Internacional de Seguridade Social desde o final da Segunda Guerra Mundial, que se baseava numa concepção weberiana do Estado e keynesiana da economia. O fracasso das propostas do Banco Mundial (1994), apontado por Stiglitz e Orszag (1999) deu início a uma nova hegemonia, em termos de pensamento, que utiliza basicamente argumentos empíricos. Mas, segundo Merrien (2001), esse tipo de proposta ainda prevê um papel residual da previdência pública em termos de redistribuição de renda.

Segundo Lo Vuolo (2001) as proposições do Banco Mundial (1994) passaram a representar uma nova ortodoxia previdenciária. Mueller (2001) afirmou, ainda, ser que a reforma previdenciária proposta pelo documento passou a ser um dos objetivos centrais dos defensores do Consenso de Washington, embora esse tipo de recomendação não fizesse parte de sua formulação original.

não atingir aquela observada nos sistemas previdenciários públicos atuais, conforme demonstraram Stiglitz e Orszag (1999).

Em suma, a pretensa racionalidade e eficiência da gestão via fundos segundo as regras de mercado não se verifica, necessariamente, podendo colocar em risco a função social inerente à previdência. Apesar disso, considerando o crescimento potencial dos gastos com aposentadorias, a maioria dos que defendem a manutenção da sistemática baseada em benefícios definidos também advoga a necessidade de introduzir reformas que diminuam os encargos financeiros a longo prazo. Quase todas as propostas defendem o aumento do número de contribuições, a fixação de uma idade mínima mais elevada, ou, ainda, a eliminação dos diferenciais existentes em relação a gênero ou a determinadas categorias socioprofissionais, para conceder uma aposentadoria.

A maior parte das contribuições de um modelo contraposto ao do Banco Mundial (1994) foi formulada por estudos da OIT – Organização Internacional do Trabalho –, como os de Beattie e Mc Gillivray (1997). A proposta da OIT, bem como a do Banco Mundial (1994), pressupõe a existência de três pilares, mas o pilar intermediário se baseia em benefícios definidos, ainda que possa introduzir um regime de capitalização para amortizar as oscilações do PIB e do envelhecimento da população. Assim, a proposta da OIT mantém um componente de redistribuição de renda mais pronunciado, não modificando a essência do sistema previdenciário que se consolidou no pós-guerra entre os países mais desenvolvidos. (Mesa-Lago, 1996 e Merrien, 2001)

A principal diferença entre as propostas baseadas em contribuições definidas e na gestão desses fundos via mercado e as que se pautam por benefícios definidos, é que, no primeiro caso, se faz necessário definir um montante para cobrir a dívida implícita previdenciária, ou parte dela, enquanto para os defensores de sistemas públicos baseados em benefícios definidos, o problema não se coloca<sup>2</sup>. Os que analisam a questão diferenciam esses modelos, chamando o primeiro de *sistêmico*, como Chand e Jaeger (1996); *baseado em fundos*, como Barr (2001); ou *de reformas estruturais*, como Brooks (2000) e Mesa-Lago (2000); e o modelo alternativo de *paramétrico* – como os três primeiros autores – ou *baseado em reformas não estruturais* – como o último.

---

<sup>2</sup> Considerando os modelos que caracterizam o *welfare state* contemporâneo, segundo o quadro analítico criado por Esping-Andersen (1990, 1995), as propostas como a de Banco Mundial (1994) aumentam o grau de mercantilização da proteção social (de acordo a definição proposta por Karl Polanyi, 1948), pois o trabalhador passa a depender mais do mercado para ter acesso aos benefícios ou para fixar o seu valor. No modelo da OIT esse tipo de situação teria uma intensidade bem menor.

Pierson e Myles (2000) falam em reformas paradigmáticas ao considerarem as propostas do Banco Mundial (1994).

Todo esse elenco de alternativas foi amplamente debatido no Brasil ao longo dos anos 1990. Propostas de reformas que previam a adoção de contribuições definidas foram apresentadas: no governo Collor de Mello, (Comissão Executiva de Reforma Fiscal, liderada por Ary Oswaldo Mattos Filho), e debatidas no governo Fernando H. Cardoso (Comissão para a Reforma do Sistema Previdenciário, nomeada pelo presidente da República e liderada por André Lara Resende, presidente do BNDES, entre 1997 e 1999). Outras propostas introduziriam mudanças nos planos de benefícios, como as propostas dos fiscais de contribuições previdenciárias – ANFIP – ou a do governo Fernando Henrique Cardoso, enviada em março de 1995 ao Congresso Nacional, não prevendo, no entanto, a adoção de contribuições definidas ou contas individuais.

A reforma brasileira promovida até o momento<sup>3</sup> não modificou a previdência nos mesmos moldes que os adotados em países vizinhos, como o Chile, a Colômbia e a Argentina. No entanto, considerando as análises de Velloso (1999), Oliveira e Beltrão (2000) e do Banco Mundial (2001), as mudanças efetuadas foram insuficientes para equacionar os problemas financeiros, pois ainda existe risco atuarial, levando em conta os benefícios a serem pagos nas próximas décadas e o envelhecimento acelerado da população brasileira. Além disso, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), seria desejável adotar um modelo que pudesse introduzir fundos na economia brasileira para constituir um tipo de poupança a longo prazo.

Convém ressaltar, porém, que o debate que vem sendo realizado não resultou em:

- ? consenso quanto à necessidade de mudanças na fórmula de cálculo dos benefícios e para modificar os critérios de acesso às aposentadorias;
- ? convergência de opiniões quanto a manter ou não a presença do Estado na gestão do sistema e sobre a pertinência do conceito de seguridade social; e
- ? acordo quanto aos resultados obtidos pela reforma recente.

Em suma, existe um intenso debate sobre a natureza da crise e o tipo de reforma da previdência a ser adotado, no país e no âmbito internacional. Levando em conta os indicadores de cobertura, financeiros e de desempenho do Brasil e os resultados apresentados pela experiência de países que adotaram sistemas de contribuição

---

<sup>3</sup> Emendas Constitucionais 18, 19 e 20 de dezembro de 1998; a Lei 9.876/99 e o Decreto 3.721/01.

definida e uma gestão via mercado na América Latina, já é possível avaliar quais podem ser os efeitos potenciais dessas proposições. Para um contexto como o nosso, no qual não há uma idade mínima para a aposentadoria, as contribuições são realizadas de forma irregular e existe um grande contingente de trabalhadores autônomos e não assalariados, a reflexão sobre a natureza da crise e pertinência das propostas de reformas é oportuna e necessária, levando em conta as singularidades do país, pois não é possível transpor as proposições internacionais *ad hoc*.

A preocupação com a pertinência das proposições existentes para reformar a previdência também tem sido generalizada na literatura internacional mais recente. Prova disso são as publicações, avaliando a adequação de diferentes proposições de reformas, com base em argumentos da teoria econômica e das experiências existentes para diversos países. Os estudos de Thompson (1998), Stiglitz e Orszag (1999) e Barr (2001), por exemplo, examinaram a introdução de reformas via gestão de fundos previdenciários baseados em contribuições definidas e sua efetiva capacidade para contornar os problemas demográficos, microeconômicos e macroeconômicos apontados pelos críticos dos sistemas previdenciários públicos. A avaliação dos autores partiu da experiência referente à previdência e aos mercados de capitais dos países mais avançados nas últimas décadas. Já Mesa-Lago (2000), para a América Latina, Mueller (2000), para países do Leste Europeu, e Disney (2000), para países da OCDE, apresentaram os resultados obtidos por reformas inspiradas pelos preceitos do Banco Mundial (1994). Em comum, todos esses estudos têm uma metodologia que busca avaliar e criticar, ponto a ponto, as proposições realizadas por aqueles que defendem as chamadas reformas paradigmáticas, sistêmicas ou estruturais.

Mesa-Lago (2000) avaliou de forma crítica os resultados das reformas de previdência na América Latina para servir de parâmetro para outros países que tenham por meta promover mudanças similares:

"Algumas das críticas neoliberais à seguridade social são corretas, como a sua ineficiência, a concentração da cobertura nos contingentes com rendimentos de valor médio (com subsídios estatais), rendimento negativo ou muito baixo dos investimentos e possíveis impactos regressivos na distribuição de renda. Mas boa parte destes problemas podem ser corrigidos em vários países sem destruir a seguridade social e substituí-la por outro sistema baseado na CPI – capitalização plena e individual. Nos países onde for viável e aconselhável uma reforma estrutural, devem ser considerados diversos modelos e selecionado o que for mais adequado para as necessidades e características de cada país, em vez de copiar um modelo que possa ser totalmente inadequado. Por fim, várias suposições da reforma baseadas em CPI não foram validadas até agora pelos

fatos, tornando aconselhável um estudo que poderia, talvez, engendrar uma 'reforma da reforma'." Mesa-Lago (2000:39). Tradução minha.

Nesse sentido, a metodologia adotada por Mesa-Lago (2000) consistiu em analisar, pontualmente, as proposições dos defensores de reformas do tipo estrutural e mostrar o seu alcance e limite diante dos resultados apresentados para cada país<sup>4</sup>. O tipo de estratégia de avaliação adotado por Mesa-Lago (1998, 2000) ou por Stiglitz e Orszag (1999) e Barr (2001) é adequado quando se trata de discutir as propostas neoliberais para as políticas sociais, pois, conforme destacou Draibe (1993), efetuando uma análise que se mantém totalmente válida:

"O neoliberalismo com que convivemos dificilmente se encarna em obras intelectuais de reconhecida competência. Mereceu mesmo, até agora, pouco esforço de exposição sistemática, com algumas exceções no campo da economia. É antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e de suas políticas." Draibe (1993:88). Grifos meus.

Assim, partindo da formulação de Draibe (1993) e dos procedimentos adotados pela literatura internacional mais recente para avaliar a natureza da crise e as propostas de reforma, sejam elas neoliberais ou intervencionistas, os procedimentos metodológicos mais adequados para verificar o alcance e os limites das proposições pressupõem:

- ? confrontar os aspectos centrais dos diagnósticos de crise apontados pelos estudos brasileiros com os indicadores, financeiros, atuariais, gestão e de cobertura de contribuintes e beneficiários existentes no país; e
- ? verificar se as propostas de reforma que vêm sendo debatidas podem, efetivamente, superar as dificuldades existentes no país<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Sobre tudo no caso chileno, que foi o pioneiro das reformas, promovendo-as já em 1981, que vem sendo considerado o mais bem-sucedido, segundo o autor.

<sup>5</sup> Segundo Draibe (1993:86-87): "Esta ideologia dominante (neoliberalismo) é composta por proposições práticas e reproduz um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, 'reinventando' o liberalismo mas introduzindo formulações e propostas muito mais próximas do conservadorismo político e de uma sorte de darwinismo social distante pelo menos das vertentes liberais do século XX. E ainda mais: estes 'ingredientes' compõem-se diferentemente, produzindo muitos e distintos neoliberalismos, a ponto de dificultar a própria auto-identificação dos que em princípio perfilariam estas correntes."

Assim, tomando por base essa definição e considerando o debate sobre a previdência no âmbito internacional, é possível compreender o tipo de motivação envolvido em reformas assemelhadas às chilenas que são compostas por regras práticas e não possuem um perfil teórico bem delineado, coeso e coerente. No entanto, é com esse tipo de situação que é preciso estabelecer um diálogo, conforme perceberam Mesa-Lago (2000), de forma explícita, Thompson (1998), Stiglitz e Orszag (1999), Franco Modigliani (2001) e Barr (2001), de modo indireto. O melhor método, portanto, é considerar separadamente os "ingredientes" introduzidos e verificar se eles se aplicam ao universo previdenciário brasileiro.

Confrontar diagnósticos e propostas de reforma para a previdência com os indicadores existentes é importante para o contexto do Brasil, levando em conta as divergências quanto às informações referentes aos custos administrativos, aos demonstrativos financeiros e relativos à duração dos benefícios mantidos, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, onde os dados utilizados não costumam ser contestados pelos debatedores. As propostas de reforma, em geral, foram defendidas como se estivessem fundamentadas em preceitos técnicos rigorosos e a remoção dos problemas existentes no sistema previdenciário brasileiro dependeria somente da aceitação daqueles preceitos. No entanto, a análise dos diversos pontos de vista e de dados e informações que vêm sendo divulgados ao longo dos últimos anos não permite aceitar esse tipo de afirmação, pois, conforme será comprovado ao longo do texto:

- ? os problemas referentes ao custo administrativo vêm sendo removidos nos últimos anos e a gestão estatal tem apresentado uma performance cada vez melhor em, embora ainda não exista um padrão de excelência no Brasil;
- ? a questão do financiamento não é um problema insolúvel no país, se forem obedecidos os dispositivos relativos à seguridade introduzidos pela Constituição de 1988<sup>6</sup>, ainda que seja necessário rever as fontes de financiamento utilizadas;
- ? embora existam muitas distorções nos planos de benefícios a serem modificadas, não são os mais pobres que sustentam os mais abastados e a adoção de regras que dificultam o acesso às aposentadorias e reduz o seu valor não elimina os problemas atuariais e;
- ? a redução do piso de benefícios deve agravar as condições de vida dos inativos.

Além disso, considerando a experiência brasileira e internacional, é necessário colocar em dúvida afirmações que buscam justificar a introdução de reformas, como:

- ? A gestão via mercado ser mais eficiente para reduzir custos;
- ? Sistemas baseados em contribuições definidas eliminarem riscos atuariais; e
- ? Sistemas organizados sob a forma de contas individuais tratarem de forma mais equânime os segurados.

---

<sup>6</sup> Não é cabível, no escopo da Tese que se inicia, verificar em que medida os recursos da seguridade foram utilizados ou realocados para outras áreas que não saúde, assistência e previdência social. A discussão da Tese diz respeito ao debate brasileiro, às propostas de reforma e do alcance e limites das propostas diante da experiência brasileira e internacional que contemple o escopo jurídico-institucional como um todo. O financiamento da seguridade no Brasil requer um estudo específico que contemple as diferentes definições possíveis, como a inclusão ou não dos regimes de aposentadorias dos servidores. Além disso, faz-se necessária uma análise referente à distinção entre função e o destino dos gastos, pois existem gastos em saúde ou a assistência social, que são realizados em outras áreas, como a educação. Isso ocorre, por exemplo, com o financiamento de hospitais universitários ou a bolsa- escola. Para maiores detalhes vale vide Fernandes et al. (1997) e, sobretudo, Leite Ribeiro (2002).



Os problemas brasileiros são complexos e devem ser levadas em conta as peculiaridades do país, entre outras:

- ? o fato de possuir um mercado de trabalho diferente daquele de países centrais, pois existe um contingente elevado de trabalhadores autônomos e não assalariados;
- ? a instabilidade macroeconômica do país impõe severos limites para formulações que busquem manter sistemas baseados em equidade intergeracional;
- ? o Brasil não dispõe de um mercado de capitais com dimensões adequadas para poder, a curto prazo, absorver os recursos provenientes de fundos previdenciários; e
- ? não existem problemas demográficos, apesar do envelhecimento contínuo, pois a PIA vem se mantendo em termos proporcionais, não representando um problema assemelhado àquele de países com uma estrutura etária "madura".

Diante do que foi exposto, para enfrentar as dificuldades existentes no país é preciso considerar as suas peculiaridades. A mera transposição de preceitos técnicos elaborados num contexto em que a situação social e da estrutura produtiva é diferenciada da brasileira não é efetiva do ponto de vista atuarial, pois não reduz as necessidades de financiamento e agrava, potencialmente, as condições de vida das populações mais pobres do país, baixando o valor dos benefícios. Para contornar o problema, os preceitos da Constituição de 1988 se revelam adequados num contexto em que a pobreza ainda atinge mais de 30% dos domicílios do país.

É possível promover muitas mudanças para aumentar a arrecadação, o contingente de contribuintes, reduzir a discriminação de determinados contingentes populacionais com rendimentos mais elevados em detrimento de outros e não permitir a concessão de benefícios que não cumpram o papel social da previdência. Todas as medidas serão detalhadas ao longo do texto e promovem a eficiência da gestão, a eficácia quanto ao atendimento dos segurados e a efetividade do papel social do sistema que visa a proteger os segurados contra a perda de rendimentos que decorre do envelhecimento ou da invalidez temporária ou permanente.

Porém, é fundamental destacar que a superação definitiva dos problemas e a adoção de um modelo previdenciário que fixe o valor dos benefícios de acordo com as contribuições realizadas dependem do aumento da renda da população brasileira e da redução das disparidades entre os mais pobres e os mais abastados, o que, entre outras medidas, passa pela retomada do crescimento econômico, conforme apontou Henrique (1999). Não foi esse o cenário observado nas últimas décadas. Tentar impor um modelo baseado na equidade entre gerações num contexto como o brasileiro significa excluir um grande contingente populacional do sistema.

Para cumprir os objetivos propostos, o texto será composto por três capítulos:

- ? No primeiro, será apresentada a trajetória do complexo previdenciário brasileiro e suas principais reformas; como ele se estrutura atualmente, e colocadas em relevo as principais interpretações em relação à crise financeira dos anos 1990 e 2000;
- ? No segundo, serão elencadas as opções para promover reformas, analisadas as propostas debatidas no país anos 1990 e 2000, criando uma tipologia com base nas proposições existentes, e, enfim, apresentado o processo de reforma realizado entre 1995 e 2001; e, por fim,
- ? No terceiro, as propostas de reforma do âmbito jurídico-institucional serão analisadas à luz dos indicadores brasileiros e da experiência internacional para verificar qual é o alcance e quais são os limites do que vem sendo debatido no país nos anos 1990 e 2000 em relação à crise financeira.

Ao final, será apresentada uma breve síntese conclusiva.

Por fim, é fundamental destacar, toda a análise que se segue se singulariza por levar em conta o complexo previdenciário, não se concentrando numa de suas partes, ou seja, o regime geral, os regimes de servidores ou as EFPP<sup>7</sup>. Essa abordagem é essencial, pois, cada vez mais, os rendimentos dos inativos serão pagos por instituições diferentes que buscam diversificar os riscos, reservando uma parcela à subsistência, outra à reprodução do *status* social do trabalhador e uma última que busca complementar os rendimentos daqueles que optam por obter maiores ganhos.

---

<sup>7</sup> A abordagem sob a forma de complexo previdenciário irá permear toda a Tese. No primeiro capítulo o regime geral, o dos servidores públicos e a previdência complementar serão tratadas separadamente para poder confrontar os diferentes diagnósticos apresentados à sociedade. A partir do capítulo dois, o complexo previdenciário passa a ser tratado sob o prisma dos pilares ou camadas de proteção após as reformas, ou seja, de forma integrada. Assim, a questão dos servidores será tratada em conjunto com as do regime geral, enquanto a previdência complementar passa a ser a base de pilares ou camadas específicos. Esse foi o legado fundamental do debate internacional dos anos 1990 para o futuro.

# **COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO – EVOLUÇÃO, DIMENSÕES E MANIFESTAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA ATUAL (1930–2001)**

"Se com todos os nossos infortúnios fosse erguido um único monte donde cada homem devesse retirar igual quinhão, decerto muitos se contentariam em receber a parte que lá puseram."

Sócrates segundo Plutacarco em *Ad Appolonium de Consolatione*

## **CAPÍTULO 1**



## **CAPÍTULO 1: COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO – EVOLUÇÃO, DIMENSÕES E MANIFESTAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA ATUAL (1930–2001)**

A trajetória do sistema previdenciário brasileiro permite compreender muitos dos problemas que caracterizam a crise atual e as dificuldades para se promoverem reformas. Não existe, no entanto, uma interpretação consensual sobre as dificuldades que afetam hoje ou afetaram no passado a previdência pública e privada no Brasil.

Sempre houve confronto entre duas concepções básicas e diametralmente divergentes em termos de organização do complexo previdenciário ao longo das últimas décadas:

- ? De um lado, estão posicionados os defensores de um sistema atuarialmente equilibrado, ou seja, um sistema no qual o volume total de contribuições determina o valor dos benefícios a serem pagos aos inativos, restringindo a responsabilidade da previdência aos que possam se enquadrar nesse perfil;
- ? De outro lado, existem os que defendem um sistema que atenda toda a população, incluindo os que contribuem regularmente e aqueles que não conseguem fazê-lo, sendo necessário adotar uma base de arrecadação ampla, que não dependa somente das contribuições sobre a folha salarial<sup>8</sup>.

A percepção do conflito entre as duas concepções é fundamental para compreender as propostas de reforma que vêm sendo apresentadas no Brasil, examinadas no próximo capítulo, ajudando a verificar se elas podem ou não romper as dificuldades financeiras existentes, garantindo condições de vida adequadas para os inativos.

Ao retomar a trajetória de um sistema previdenciário, é possível entender a estrutura atualmente existente, conforme explica Esping-Andersen (1990), pois ela é um referencial para determinar o rumo do processo de reformas. A evolução histórica é determinante, também, para compreender por que algumas das propostas passam a integrar a estrutura jurídico-institucional do sistema após as reformas, enquanto outras

---

<sup>8</sup> Muitos dos que analisam a crise formulam soluções intermediárias, mas, em geral, uma das concepções existentes precisa prevalecer em detrimento da outra, seja no Brasil ou no âmbito internacional.

não são aceitas pela maioria dos atores que atuam nessa arena, conforme apontou Pierson (1996), pois existem proposições que colocam em risco um conjunto de expectativas de direito ou interesses que foram moldados com base em outras premissas. Em outras palavras, não é possível compreender o debate atual, as mudanças que vêm sendo realizadas e a própria natureza da crise sem recorrer ao passado. Além disso, a própria formulação das propostas de reforma se baseia nos temas abordados em cada arena nacional e não sendo possível analisar os seus pressupostos técnicos sem compreender esse contexto, conforme apontam Stiglitz e Orszag (1999) e Barr (2001).

Para colocar em destaque os aspectos mais fundamentais da trajetória do sistema previdenciário brasileiro, suas dimensões atuais e as diferentes interpretações sobre a crise contemporânea, o capítulo que se inicia compreenderá as seguintes seções:

- ? Evolução do sistema previdenciário brasileiro até o presente;
- ? Dimensões e estrutura jurídico-institucional do complexo previdenciário brasileiro na atualidade; e
- ? Crise do complexo previdenciário brasileiro segundo as principais formulações debatidas no Brasil.

## **1.1 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO (1930–2001)**

O sistema previdenciário brasileiro, ao longo de sua história, sofreu reformas para adaptar-se às condições econômicas e sociais de cada momento. Para colocar em evidência a natureza das mudanças efetivadas e as suas principais consequências, a seção vai destacar os principais momentos de sua trajetória.

### *1.1.1 – A PREVIDENCIA BRASILEIRA NA ERA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA E ORGANIZADA ATRAVES DE CATEGORIAS SOCIOPROFISSIONAIS*

Os IAP – Institutos de Aposentadorias e Pensões – foram organizados para atender as categorias socioprofissionais em âmbito nacional a partir de 1931. A forma de atuação dos IAP pode ser apresentada da maneira que se segue:

“Foi sem dúvida, a organização do sistema de previdência social, nos anos 1930, um componente crucial da ditadura Vargas, atuando como recurso de poder decisivo na estruturação do sistema político que caracterizou o período populista. Concebido como um sistema que segmentava as classes trabalhadoras em setores específicos (os IAPs), articulados em estruturas corporativizadas e controladas pelo Estado central, tal sistema, ao mesmo tempo que criava barreiras à entrada na arena política – incorporando apenas as categorias sociais reconhecidas pelo Estado – delimitava também quais os demandantes legítimos de outras políticas sociais (educação, saúde pública, habitação).” Draibe, Guimarães e Azeredo (1991:18).

Os IAP eram organizados por categorias socioprofissionais que deviam, necessariamente, ser reconhecidas pelo Estado e foram criados com base em leis específicas. A gestão de cada IAP era autônoma, ou seja, não havia nenhum tipo de centralização e a supervisão das atividades era feita pelo Ministério do Trabalho através do Conselho Nacional do Trabalho, segundo Oliveira e Teixeira (1995:58). De acordo com Braga e Paula (1980:66), os IAP sofriam um elevado grau de controle do Estado, considerando que o presidente da República nomeava a sua diretoria.

O financiamento dos IAP adotou o regime de capitalização e essa característica foi fundamental pois, segundo Amélia Cohn:

"Para fazer frente à futura escassez de recursos optaram os técnicos em previdência social pelo regime de capitalização, vale dizer, parte dos recursos arrecadados pelas instituições previdenciárias seria aplicada em investimentos rentáveis que aumentariam o seu acervo (...) Retenhamos no momento essa informação, bem como a de que o regime de capitalização persistirá até 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS." Cohn (1981:9).

A adoção do regime de capitalização das contribuições, segundo Cohn (1981), foi de grande importância para o Estado, tendo em vista que seus recursos asseguraram investimentos em infra-estrutura, como a siderurgia, ou, ainda, conforme destaca Malloy (1986), para a construção de habitações para os segurados do sistema previdenciário e, por fim, para ampliar a oferta de serviços sociais, cujo melhor exemplo foi a rede hospitalar mantida pelos IAP.

Segundo Oliveira e Teixeira (1986:102-104), o sistema previdenciário brasileiro era financiado por contribuições sociais incidentes sobre os salários, no caso dos

empregados e dos empregadores e de uma parcela do Estado que, em geral, era financiada por tarifas incidentes sobre os serviços prestados pelas categorias socioprofissionais de cada IAP<sup>9</sup>.

Com o advento do governo Vargas e a criação dos IAP, a ampliação da cobertura dos beneficiários pode ser definida do seguinte modo:

“(...) ao mesmo tempo há avanços nos processos de centralização institucional e na incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.”  
Draibe, Guimarães e Azeredo (1991:7-8). Texto grifado no original.

A seletividade destacada pelas autoras diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. O Quadro 1.1, que cobre a trajetória do sistema entre 1930 e 1966, revela que a maioria das categorias socioprofissionais urbanas foram sendo incorporadas ao sistema nesse período, embora um amplo contingente tenha sido excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais.

**Quadro 1.1**  
Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1930–66)

| Ano  | Categoria socioprofissional   |
|------|---|
| 1930 | Força, luz e bondes   |
| 1931 | Totalidade dos serviços públicos ou explorados pelo poder público       |
| 1932 | Mineração   |
| 1934 | Aeroviários, comerciários, trapiches e armazéns, estivadores, bancários |
| 1936 | Industriários em geral  |
| 1938 | Servidores do Estado  |
| 1939 | Condutores de veículos  |
| 1953 | Profissionais liberais  |

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS (2000).

A heterogeneidade destacada por Draibe, Guimarães e Azeredo (1991:7-8) se refere ao plano de benefícios. Algumas categorias socioprofissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras, como revela o Quadro 1.2. Algumas categorias, como os bancários e, em menor medida, os comerciários, possuíam uma cobertura de benefícios mais generosa, incluindo a aposentadoria ordinária (ou por tempo de serviço) e acesso a atendimento médico-hospitalar, incluindo um auxílio-maternidade. No caso dos bancários, havia, inclusive, assistência farmacêutica e auxílio em casos de

<sup>9</sup> No caso de cada categoria socioprofissional atendida pelos IAP, a prestação de serviços ou a venda de produtos embutia uma parcela destinada ao financiamento das instituições. As passagens de trem ou as tarifas bancárias, por exemplo, eram compostas por uma parcela de recursos para financiar as instituições.



detenção (assemelhado ao atual auxílio-reclusão). Em contrapartida, os industriários contavam apenas com pensões por morte, aposentadorias invalidez e auxílio para as doenças. Os segurados que trabalhavam nos serviços públicos, nos transportes de carga e os marítimos possuíam planos menos generosos em relação aos bancários e comerciários, mas eram cobertos pela assistência médica, ao contrário dos industriários, sendo que os segurados do IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – passaram a contar com esse tipo de proteção somente em 1953. A uniformização dos planos de benefícios foi efetivada somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS – do ano de 1960.

QUADRO 1.2

Comparação entre diferentes momentos da previdência social brasileira, segundo o plano de benefícios e serviços e alíquota contribuições dos segurados

| BENEFÍCIOS                    | INSTITUTOS (período 30–45)* |                |              |                |                  |              | Lei Orgânica<br>Previdência<br>Social (1960) |
|-------------------------------|-----------------------------|----------------|--------------|----------------|------------------|--------------|--|
|                               | IAPM<br>(1933)              | IAPB<br>(1934) | IAPI<br>1936 | IAPETC<br>1938 | IPASE<br>1938/41 | IAPC<br>1940 |  |
| <i>Aposent. Ordinária</i>     |                             | X              |              | X              | X                | X            | X  |
| <i>Aposent. P/ Invalidez</i>  | X                           | X              | X            | X              | X                | X            | X  |
| <i>Pensão</i>                 | X                           | X              | X            | X              | X                | X            | X  |
| <i>Assist. Médico-Hospit.</i> | X                           | X              |              |                | X                | X            | X  |
| <i>Assist. Farmacêutica</i>   | X                           | X              |              |                |                  |              | X  |
| <i>Auxílio-Serv. Militar</i>  |                             |                |              |                |                  |              |  |
| <i>Auxílio-Funeral</i>        |                             | X              |              | X              |                  | X            | X  |
| <i>Pecúlio</i>                |                             |                |              |                | X                | X            | X  |
| <i>Auxílio-Doença</i>         |                             | X              | X            |                |                  | X            | X  |
| <i>Auxílio-Maternidade</i>    |                             | X              |              |                |                  | X            | X  |
| <i>Auxílio-Detenção</i>       |                             | X              |              |                |                  |              | X  |
| <i>Salário-família</i>        |                             |                |              |                |                  |              | X  |
| <i>Assist. Alimentar</i>      |                             |                |              |                |                  |              | X  |
| <i>Contrib.Segurados**</i>    | 3%                          | 4 a 7%         | 3 a 8%       | 3 a 8%         | 4 a 7%           | 3 a 8%       | 8%   |

\* Os dados referem-se aos decretos de constituição dos institutos e seus regulamentos e, no caso do IAPC (criado em 1934), à reforma promovida no instituto em 1940.

\*\* No IAPB e IPASE, as porcentagens variavam entre os segurados, conforme a faixa salarial. No IAPI e IAPC vigorava um coeficiente único (dentro do intervalo assinalado na tabela), periodicamente redefinido.

Fontes: para os períodos pré-45, legislação da Previdência Social In VALERIUS, *op. cit.*; para a última coluna, LOPS, Lei n. 3.807, de 26.08.1960.

Fonte: Oliveira e Teixeira (1985:357).

Mas, mesmo com a aprovação da LOPS e a uniformização dos planos de benefícios, segundo Draibe (1990), a marca do sistema previdenciário brasileiro até 1966 continuou sendo a diferença em relação à qualidade e o valor dos benefícios entre os diferentes IAP. Isso se deve à fragmentação apontada por Draibe, Guimarães e Azeredo (1991). Os IAP tinham situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas e isso implicou uma situação financeira heterogênea, conforme assinalaram Braga e Paula (1980:82). Assim, enquanto as finanças se apresentavam equilibradas em alguns casos, como o IAPI e o IAPB, havia déficit em outros, como o IAPM (dos marítimos) e o IAPTEC (transportes).

O temor dos grupos mais bem aquinhoados em relação à perda de direitos obstruiu a unificação dos IAP até 1966. Eram dois os tipos centrais de incerteza apontados por Hochman (1990) que dificultavam a aprovação do projeto original:

- ? Por um lado, a unificação poderia ter, como contrapartida, a redução nos valores ou mesmo no leque de benefícios oferecidos aos segurados de alguns IAP; e
- ? Por outro lado, um sistema previdenciário unificado poderia reduzir os gastos administrativos e o corpo técnico existente com os ganhos de escala, colocando em risco muitos dos interesses constituídos.

Além da racionalização das atividades operacionais e da equiparação das regras de benefícios, as justificativas adotadas para defender reformas mais aprofundadas se concentraram na gestão dos IAP. Braga e Paula (1980:80-81), com base em um documento oficial elaborado pela Secretaria de Planejamento do Brasil em 1964, apresentam alguns desses problemas apontados pelos defensores das reformas:

- ? Não havia diretrizes específicas para a aplicação das reservas. Muitas vezes a aplicação de recursos não tinha por meta maximizar os ganhos financeiros das aplicações, servindo para financiar atividades cujo retorno pecuniário era duvidoso<sup>10</sup>.
- ? Os reajustes de benefícios não eram feitos em bases atuariais, ou seja, não havia nenhuma garantia de equilíbrio entre as receitas e as despesas num horizonte plurianual e eram muito elevadas as despesas administrativas, desviando recursos de atividades-fim para atividades-meio.

Por outro lado, Malloy (1986:98-103) apontou o clientelismo para contratar pessoal ou investir os recursos financeiros em atividades de rentabilidade duvidosa, como um dos elementos que induziam o sistema previdenciário à insolvência<sup>11</sup>.

No entanto, o que efetivamente deteriorou a situação financeira do sistema foi o aumento da demanda por assistência médica. Em 1930, quando o sistema ainda era "jovem", os gastos com saúde representavam 13,8% das despesas totais. Em 1940 e 1950, respectivamente, esse total foi de 13,4% e 7,3%. À medida que o sistema amadurecia, os gastos com assistência médico-hospitalar se reduziam em relação

---

<sup>10</sup> Segundo Braga e Paula (1980:81), em 1955, os montantes aplicados em títulos e valores mobiliários, que obtinham rendimentos mais elevados, representaram apenas 30% do patrimônio total. Esse montante foi reduzido para 13% em 1964, deteriorando a situação econômica dos IAP, pois o rendimento da carteira imobiliária, que representava a maior parte das reservas, era deficitário, devido à Lei do Inquilinato que obstruía a elevação do valor dos aluguéis. As aplicações em ativos de maior rentabilidade não compensaram as perdas. Em 1954, por exemplo, o patrimônio imobiliário dos IAP apresentou um déficit financeiro de 5 bilhões de cruzeiros, sendo que a renda líquida com aplicações de renda fixa e variável apresentou um ganho de 4 bilhões de cruzeiros, impedindo o crescimento das reservas.

<sup>11</sup> Segundo Godinho Delgado (2000), foi esse, também, o posicionamento do empresariado que, não podendo controlar a aplicação de fundos dos IAP a partir dos anos 1940, passou a criticar, mais e mais, a consistência técnica do sistema previdenciário brasileiro. Segundo o autor, essa mesma postura acabaria ocorrendo nos anos 1980, durante a crise, e 1990, quando dos debates sobre novas reformas.

àqueles com aposentadorias. Mas, com o avanço da urbanização, da tecnologia utilizada na medicina e da expectativa de vida dos segurados, a parte destinada aos atos médicos voltou a crescer, representando um total de 19,3% em 1960 e 29,6% em 1967. Mesmo os institutos mais bem geridos não poderiam atender às demandas decorrentes da necessidade de ampliar a cobertura (Braga e Paula, 1980:81).

Por fim, é fundamental destacar que entre 1919 e 1967, a cobertura dos acidentes de trabalho se deu sob a forma de um seguro privado, financiado integralmente pelos empregadores e não era gerida através dos IAP. Assim, conforme apontou Cohn (1981:204), as seguradoras eram um grupo de interesses contrário à unificação do sistema previdenciário e à gestão em conjunto de seus riscos, pois seria eliminada ou reduzida a sua participação num importante segmento de mercado.

Em suma, entre 1930 e 1966, o sistema previdenciário não se firmou como uma política social que integrasse todos os trabalhadores. As tentativas para unificar a gestão e universalizar os direitos sociais para todos os trabalhadores, como os rurais, autônomos e domésticos, foram rechaçadas pelo temor das burocracias dos IAP de perder suas prerrogativas, do risco de aumento da carga contributiva para os segurados cobertos e, sobretudo, devido às tradicionais resistências das elites em geral e das agrárias em particular. Por último, a falta de critério para gerenciar os *portfolios* e a crescente demanda por benefícios, sobretudo em termos de atendimento médico-hospitalar, mostrava que o modelo organizado nos anos 1930 não tinha mais condições de operar.

#### 1.1.2 – A PREVIDENCIA E CENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL (1966–77)

Novamente, foi sob a égide de um regime autoritário que as regras da previdência sofreram modificações profundas. Segundo Draibe, Guimarães e Azeredo (1991):

“A reestruturação do padrão de intervenção social, sob o autoritarismo, acentuou os componentes de iniquidade do sistema de política social brasileira, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais, extensão de benefícios e tendência à universalização em algumas áreas de intervenção setorial. Subordinadas aos imperativos da política econômica, as decisões da política social passaram a ser formuladas e implementadas como decisões privativas da tecnocracia, nos marcos da estrutura autoritária de poder, regida pela exclusão política dos setores populares, liquidação dos partidos políticos, repressão ao movimento sindical e aos movimentos sociais em geral, marginalização do Parlamento e centralização decisória. De alguma maneira, a expansão das políticas sociais sob o autoritarismo, malgrado seu caráter distorcido e iníquo, levou alguns

analistas a verem este processo como tentativa de 'legitimação' do regime, dada a suspensão da cidadania política." Draibe, Guimarães e Azeredo (1991:18).

O sentido geral das mudanças coloca em relevo duas características: a centralização do sistema previdenciário e a marginalização dos sindicatos e do Parlamento na gestão e na tomada de decisões estratégicas.

A reforma de 1966, com a criação do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social –, centralizando todos os IAP na nova instituição, excetuado o IPASE (dos servidores do Estado), impôs as mudanças que vinham sendo obstruídas desde meados dos anos 1940, quando o presidente Vargas propôs a criação do ISSB – Instituto dos Seguros Sociais do Brasil. A centralização era vista como uma forma de melhorar a gestão através de economias de escala e equiparar as regras para todos os segurados.

As dificuldades foram, novamente, enfrentadas num contexto autoritário, conforme apontaram Draibe, Guimarães e Azeredo (1991), pois as resistências dos trabalhadores e a perda de importância do Legislativo impediram a mobilização dos interessados em manter as antigas prerrogativas. A partir da reforma de 1966, todos os segurados do INPS contribuiriam de acordo com as novas regras e receberiam proventos de acordo com o total de contribuições efetuadas, eliminando as diferenças existentes entre os diversos IAP<sup>12</sup>.

Em 1964, o antigo Ministério do Trabalho passou a se chamar de Ministério do Trabalho e Previdência Social, dando início à reforma que ocorreria entre 1966 e 1967. Além das mudanças referentes às aposentadorias e pensões, a previdência passou a contratar serviços de atendimento médico e hospitalar de forma predominantemente conveniada, em relação à rede pública, filantrópica e, principalmente, privada. Conforme apontou Barros Silva (1984), a opção não se baseou na criação de uma rede própria para atender a todas as necessidades dos segurados, embora existissem hospitais patrocinados pelo sistema.

Outra modificação importante do final dos 1960 foi a incorporação da cobertura dos acidentes de trabalho ao INPS<sup>13</sup>, rompendo a sistemática existente desde 1919.

---

<sup>12</sup> As reformas de 1966/67 foram conduzidas pelos antigos funcionários de cúpula do IAPI, os iapiários, que, segundo Hochman (1990), se tornaram os cardeais da previdência. Em suma, o que se deu foi a esperada vitória do ideário conservador, pois esse grupo participou ativamente da derrubada do presidente João Goulart.

<sup>13</sup> Lei 5.316/67.

Em 1971, os trabalhadores rurais passaram a contar com o acesso a benefícios previdenciários. Mas a sua organização não foi integrada ao INPS, sendo gerida pelo FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural –, que possuía uma ampla estrutura com representantes nomeados pelo governo federal em quase todos os Municípios brasileiros, segundo Barros Silva (1992)<sup>14</sup>. O elenco de benefícios, segundo Draibe e Barros Silva (1993), era mais reduzido, contando somente com aposentadorias por idade, invalidez, pensões por morte e assistência médica. Os auxílios-doença e os benefícios referentes aos acidentes de trabalho não faziam parte do FUNRURAL. O valor dos benefícios representava cerca de meio salário mínimo.

Em 1972, foram incorporados ao INPS (ou regime geral, daqui em diante) os empregados domésticos<sup>15</sup>, que sempre representaram um contingente importante no país. Em 1974<sup>16</sup>, os inválidos e idosos carentes das regiões urbanas e rurais que não puderam satisfazer as condições de acesso aos benefícios foram contemplados, com um programa de cunho assistencial de grandes proporções, a Renda Mensal Vitalícia, cujos benefícios de prestação continuada ainda existem formulados em bases semelhantes às de então. Finalmente, em 1975, foram incorporados os estudantes, garimpeiros e empregadores rurais. O Quadro 1.3 destaca as novas categorias incorporadas ao sistema nos anos 1970, quando se tornou virtualmente universal.

**Quadro 1.3**

Categorias Socioprofissionais Incorporadas à Previdência Social (1966–77)

| Ano  | Categoria socioprofissional                             |
|------|---|
| 1971 | Trabalhadores rurais                                    |
| 1972 | Empregados domésticos                                   |
| 1974 | Idosos e portadores de deficiência de famílias carentes |
| 1975 | Estudantes, garimpeiros e empregadores rurais           |

Fonte: AEPS.

A partir de 1966, também foram alterados aspectos relativos ao financiamento. De acordo com Oliveira, Beltrão, Pasinato e Junqueira (1993:131-133), com as mudanças efetuadas em meados dos anos 1960, o regime financeiro passou a ser, formalmente, de repartição, mantendo a sistemática de benefícios definidos. O novo sistema continuava a ser financiado por recursos de empregados que contribuía, a partir de 1967, com uma alíquota de 8% do salário até um teto de cerca de dez salários mínimos

<sup>14</sup> Conforme aponta o autor, era muito comum existirem desvios de recursos e clientelismo, ao serem nomeados correligionários de parlamentares ou políticos comprometidos com o governo que liberavam recursos de acordo com os interesses político-eleitorais de cada região.

<sup>15</sup> Lei 5.859.

<sup>16</sup> Lei 6.179.

e de empregadores, cuja parcela representava 15,5%<sup>17</sup>. A responsabilidade da União passou a ser o financiamento das despesas administrativas e das insuficiências de caixa, além da dívida dos antigos IAP<sup>18</sup>.

Em suma, o período compreendido entre 1966 e 1977 foi marcado pela centralização dos IAP e pela universalização da cobertura. O crescimento sustentado da economia brasileira permitiu, conforme apontou Barros Silva (1992), o crescimento do número de beneficiários e a virtual universalização da cobertura, marcada, sobretudo, por um amplo crescimento do atendimento médico-hospitalar.

### *1.1.3 – PREVIDENCIA, REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL, CRISE E PROPOSTAS DE AJUSTAMENTO (1977–1988)*

Em 1977, com a criação do SINPAS – Sistema Integrado de Previdência e Assistência Social –, foi dado um novo impulso reformador<sup>19</sup>.

A política adotada passou a privilegiar uma intervenção mais bem coordenada da proteção social, pois, segundo Draibe e Aureliano (1989), o sistema se tornou mais complexo, exigindo uma reforma administrativa. Segundo as autoras:

"Após a criação do INPS em 1966, novo impulso centralizador, unificador e racionalizador se fará sentir, em 1977, quando de fato, se reestruturava plenamente o organismo previdenciário, agora concebido como um único sistema, organizado segundo especializações funcionais, incluindo ações assistenciais e de assistência a menores." Draibe e Aureliano (1989:127).

Com a criação do SINPAS, em 1977, várias das instituições preexistentes, como o INPS (responsável pela gestão dos benefícios, administração do sistema e pelo atendimento médico), a LBA, a FUNABEM e a DATAPREV, ou novas, como o INAMPS e o IAPAS, foram associadas para exercer as seguintes funções:

<sup>17</sup> As parcelas dos salários superiores ao teto de benefícios não eram gravadas, para empregados e empregadores, em termos de contribuições para a previdência social.

<sup>18</sup> Segundo Oliveira, Beltrão, Pasinato e Junqueira (1993:135), foi recorrente a elevação das alíquotas de contribuição para cobrir as despesas. Em 1973, por exemplo, a parcela dos empregadores subiu de 15,5% para 16% e o teto de contribuições para patrões e empregados foi elevado para 20 salários de benefício (ou contribuição), equivalendo a cerca de 16 salários mínimos e não mais dez, o que elevaria os benefícios num futuro próximo, considerando a equivalência entre contribuições e benefícios.

<sup>19</sup> Um prenúncio das mudanças ocorreu a partir de 1974. A previdência passou a ser comandada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo desvinculada da pasta do Trabalho, comprovando a importância do segmento nas ações de governo, mas as mudanças institucionais mais significativas passaram a se dar em 1977.

- ✍ INPS – gestor dos benefícios concedidos pelo sistema;
- ✍ INAMPS – encarregado pelo atendimento médico a segurados e conveniados;
- ✍ FUNABEM – para atender os menores carentes;
- ✍ LBA – para prestar assistência às famílias carentes;
- ✍ IAPAS – responsável pela gestão administrativa e de pessoal do SINPAS; e
- ✍ DATAPREV – empresa encarregada do processamento de dados do SINPAS.

O sistema passou a ser mais centralizado do que em qualquer período anterior ou posterior. As ações assistenciais (FUNABEM e LBA) foram incorporadas àquelas referentes ao pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios, além do atendimento médico-hospitalar, consolidando o movimento iniciado em 1966.

Outro aspecto essencial foi a especialização de cada uma das instituições do SINPAS. O crescimento expressivo do sistema requeria a separação das atribuições referentes aos benefícios pagos em espécie, como as aposentadorias, pensões e auxílios, cuja responsabilidade era do INPS, e o atendimento médico-hospitalar, cujas atribuições foram transferidas ao INAMPS. A complexidade da estrutura gerencial para o pagamento de benefícios e patrimonial também justificou a criação do IAPAS.

Com as mudanças promovidas desde meados dos anos 1960 na previdência, é preciso destacar, ainda, que muitos dos assalariados que recebiam proventos mais elevados, como os dirigentes e funcionários de grandes empresas estatais ou privadas, passavam a ter como horizonte a perspectiva de receber somente um benefício modesto, de valor muito inferior ao salário anteriormente recebido. Decorre daí outra mudança importante: a regulamentação da previdência complementar, cujos benefícios, somados aos do regime geral, permitiam ao segurado obter um padrão de rendimentos mais próximo àquele existente no período pré-aposentadoria, conforme demonstraram Montoro Filho e Porto (1980). A nova lei disciplinou a gestão, a composição dos *portfolios*, os planos atuariais, modalidades de gestão, estrutura administrativa e de fiscalização, benefícios, o custeio e os regimes financeiros a serem adotados, além das regras referentes à aprovação e à extinção de planos. Essa medida disciplinou, portanto, um segmento que

já vinha se expandindo e que, segundo as autoridades da época, poderia ser uma importante fonte de financiamento de longo prazo para a economia brasileira<sup>20</sup>.

O período compreendido entre 1978 e 1988 não foi marcado pela realização de mudanças institucionais profundas no âmbito do sistema previdenciário brasileiro<sup>21</sup>. No entanto, a crise e a reversão do crescimento econômico acelerado observado nos anos 1970 deram início a um período de debates e de mudanças tópicas, porém essenciais, para contornar a crise.

A reversão do crescimento do PIB observada nos anos 1970 colocou a gestão financeira da previdência em xeque, pois a crise reduziu o volume de emprego e a massa salarial, apesar de o número de benefícios continuar se elevando. Nos anos 1970, foi possível incorporar ao sistema um grande contingente de segurados, pois a massa salarial aumentou e foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários. Segundo Barros Silva (1984), isso foi essencial para expandir e consolidar o atendimento médico, considerando o aumento da cobertura populacional e da rede hospitalar credenciada e permitiu, também, criar benefícios para idosos e inválidos com baixos rendimentos, que pouco ou nada contribuíram para o sistema.

Se, por um lado, o crescimento econômico é aceito por quase todos os analistas como a principal variável explicativa para a consolidação do sistema previdenciário, por outro lado, as interpretações referentes à natureza da crise iniciada no final dos anos 1970 não foram unânimes, conforme demonstrou Henrique (1985):

- ? Para Macedo (1982) e Oliveira e Azevedo (1982), o sistema possuía problemas relacionados a um arcabouço jurídico-institucional mal concebido, exigindo reformas para impedir uma explosão de gastos com benefícios. Já o financiamento do sistema era oneroso, gravando pesadamente a folha salarial, estimulando a evasão e o nível de emprego potencial, considerando os custos trabalhistas. Por outro lado, a mescla de benefícios previdenciários, com um caráter estritamente contributivo, e assistenciais, cuja característica é a oposta, introduz um componente estrutural de desajuste, pois as despesas passam a ter uma tendência à elevação muito superior às receitas. Assim, a relação entre contribuintes e beneficiários se reduziria e, a longo prazo, se traduziria na insolvência atuarial.

---

<sup>20</sup> A Exposição de Motivos da Lei 6.435 de 1977 fala explicitamente da importância dos fundos de pensão para esses fins.

<sup>21</sup> Mas algumas mudanças não devem ser esquecidas. Em 1986, foi criado o seguro-desemprego, mas, ao contrário de outros países, sua gestão não integrou o sistema previdenciário. Já o sistema de atendimento médico-hospitalar passou a sofrer um processo de descentralização que modificaria as características do sistema de saúde, universalizando o seu atendimento (Draibe, 1995).



- ? Braga e Barros Silva (1981) e Barros Silva (1984), por outro lado, consideraram que o problema se relacionava ao nível de atividade da economia, pois o crescimento do PIB se reduziu rapidamente, tendo como resultado o aumento do desemprego e a queda da massa salarial. O aumento das despesas com benefícios se manteve nos mesmos patamares dos anos 1970 e o problema seria revertido com a retomada do crescimento do PIB.

Henrique (1985), em sua análise, demonstra que os reflexos das duas proposições são diametralmente opostos. De um lado, se for aceita a interpretação de Macedo (1982) e Oliveira e Azevedo (1982), o problema passa a ser o custo dos benefícios, apesar de seu valor reduzido. Sua interpretação se alinhou àquela de Braga e Barros Silva (1981), considerando que a crise financeira era um mero desdobramento da crise econômica, não havendo, portanto, um problema estrutural na previdência<sup>22</sup>.

Cabe destacar que, até o início dos anos 1980, as aposentadorias e pensões, atendimento médico e as ações assistenciais da LBA e FUNABEM contavam com recursos arrecadados sobre a folha salarial, associados a reduzidos e irregulares aportes do Tesouro Nacional, segundo Oliveira, Beltrão e David (1997). Como a muitas das ações sociais foram incorporadas ao universo previdenciário, conforme apontaram Salm, Dedecca, Tuma e Coutinho (1988), houve uma mescla de políticas de caráter contributivo, como as aposentadorias e pensões, com outras de caráter redistributivo, como o atendimento médico e assistencial, sendo financiadas com recursos da folha salarial que gravava uma parcela muito restrita da população e tinha um nível de progressividade muito reduzido.

A mescla de ações previdenciárias e assistenciais financiadas pela folha salarial acabou por conferir, conforme revelam Coutinho (1986) e Fagnani (1997), um caráter pouco redistributivo às políticas sociais, pois não havia aporte de impostos, cuja base de arrecadação é mais ampla e permite redistribuir renda.

Passava a ser fundamental, portanto, reorganizar o sistema e garantir fontes de recursos estáveis, que não dependessem somente da folha salarial e pudessem incidir sobre outras formas de rendimento, eliminando os riscos que a oscilação da atividade econômica poderia acarretar para a estabilidade financeira do sistema, além de

---

<sup>22</sup> Não era possível também, segundo Henrique, considerar os encargos sociais onerosos, conforme propunha Macedo (1982). Apesar de as alíquotas serem elevadas, elas incidiam sobre valores reduzidos, considerando a realidade salarial brasileira. Além disso, o custo dos encargos era repassado para os consumidores. Assim, os problemas da economia e da competitividade das empresas não podiam ser atribuídos à previdência. Antes, pelo contrário, era o sistema que sofria as consequências de opções equivocadas do ponto de vista da gestão macroeconômica.

redistribuir recursos. Assim, as reformas na previdência exigiam a adoção de outra base de financiamento, considerando os problemas sociais do país.

A dimensão financeira da crise previdenciária e as diferentes interpretações para o fenômeno motivaram a apresentação de propostas de reforma divergentes. Se for considerada a interpretação de Macedo (1982) e Oliveira e Azevedo (1985), as mudanças deveriam:

- ? Prever um maior controle dos gastos, dissociando os previdenciários dos assistenciais e eliminando as distorções referentes a procedimentos administrativos que estimulavam a corrupção e o clientelismo; e
- ? Diminuir os tetos de benefício e o valor dos benefícios em geral, abrindo espaço para a adoção de um regime de capitalização que pudesse contornar os riscos do envelhecimento demográfico, reduzindo, ainda, as pressões que as oscilações da atividade econômica poderiam exercer sobre a arrecadação do SINPAS.

Em resumo, cabia estabelecer critérios que iguallassem o valor dos benefícios ao montante de contribuições, sem transferir renda entre gerações. Ao Estado caberia, tão-somente, garantir um patamar mínimo de proteção, sendo que o aumento dos níveis de bem-estar deveria depender do esforço do segurado, ao contratar planos de aposentadoria complementares junto à iniciativa privada.

Esse tipo de situação foi cuidadosamente analisado por Coutinho (1986). Segundo o autor, o seguro social foi instaurado com base em regras assemelhadas às expostas por Macedo (1982) e Oliveira e Azevedo (1985), ou seja, foram utilizadas técnicas de seguro para o manejo das políticas públicas. No entanto, ao introduzir o Estado no âmbito da previdência e prever a sua participação no financiamento do sistema, as condicionantes mudam e enfraquecem as normas de capitalização, pois cabe a uma política pública: redistribuir renda; ampliar a cobertura dos programas sem que exista, necessariamente, uma contribuição prévia; e fixar o valor dos benefícios sem respeitar estritamente a renda bruta do beneficiário em sua vida ativa. Em síntese:

"O alargamento dos benefícios e a introdução de novos programas sociais nos sistemas previdenciários não constituem uma burla ao princípio do seguro social. Pelo contrário, o caráter público da previdência sempre deixou latente a possibilidade de ampliação de funções. A chancela pública se, por um lado, garante confiabilidade, solvência e compulsoriedade ao seguro social, por outro, autoriza a conversão deste em um dos tantos programas sociais com efeitos redistributivos. Por este motivo, a previdência transforma-se de seguro social *strictu sensu* em eixo

central da política de *welfare* ou de seguridade social, de dimensões bem mais amplas." Coutinho (1986:120).

O reflexo dessas considerações sobre o financiamento do sistema também requer uma análise cuidadosa. Do ponto de vista teórico, a mudança da essência do sistema, que abandona o caráter de seguro social para transformar-se em seguridade social, poderia estimular o abandono da folha salarial como fonte de financiamento. Mas, segundo Coutinho (1986), isso não ocorreu devido ao fato de o sistema prever a solidariedade intergeracional, além da necessidade de haver um vínculo, ainda que não estrito, entre os benefícios e as contribuições efetuadas. Levando em conta o caso brasileiro, é preciso destacar que o financiamento das políticas sociais sempre foi baseado na folha salarial, independentemente de sua adequação para financiar gastos como assistência médica ou serviço social. Os impostos foram, deliberadamente, destinados para outros fins, inflando as atribuições do sistema previdenciário.

A solução para a crise financeira passava pela reestruturação das fontes de financiamento que se mostrava problemática para o quadro brasileiro.

O primeiro problema era o caráter pró-cíclico da folha salarial. De acordo com Dain (1988), quando aumentava o PIB, havia uma elevação da arrecadação e vice-versa. Considerando que o comportamento da economia brasileira sempre esteve sujeito a oscilações bruscas, era necessário contornar o problema e a diversificação das fontes de arrecadação era a alternativa que se impunha. Segundo a autora, isso não eliminaria o caráter cíclico, que é inerente à tributação, mas os efeitos das oscilações não se dariam num mesmo instante, ou seja, enquanto uma fonte se ressentiria logo da queda na atividade econômica, outras ainda poderiam beneficiar-se dos reflexos positivos anteriores à recessão e nos períodos de recuperação dar-se-ia o inverso.

Além disso, era necessário tornar independentes as fontes de recursos fiscais daquelas destinadas à proteção social, ou seja, não permitir a utilização desses recursos para outros fins, eliminando a subordinação da política social à econômica, segundo Fagnani (1997). Uma prova disso foi a constante redução dos repasses de recursos fiscais para as políticas sociais, baseada, sobretudo, em contribuições incidentes sobre a folha salarial, promovendo transferências de renda somente entre populações com rendimentos menores.

Por fim, conforme demonstrou Dain (1988), eram somente os menores salários os afetados por esse tipo de tributação, se for considerado o caso da previdência. O teto

de contribuições nunca ultrapassou o equivalente a 16 salários mínimos (ou 20 salários de contribuição) e aqueles que recebiam salários superiores ao teto contribuíam com menos, além de possuir, em geral, empregos mais estáveis. O caráter regressivo atingia, assim, os próprios salários. A reforma a ser adotada, portanto, dependia da reversão dos condicionantes que balizaram a condução das políticas sociais no período posterior a 1964. Ao se assegurarem fontes de recursos estáveis, seria possível garantir direitos sociais e reverter os péssimos indicadores sociais. Mas, antes de promover um debate sobre a crise dos anos 1990, cabe mostrar as importantes mudanças sofridas pelo sistema previdenciário brasileiro após a Constituição de 1988.

Em outras palavras, o desafio que se colocava para os que desejavam romper a chamada "dívida social" era encontrar mecanismos estáveis de financiamento, que permitissem elevar os valores dos benefícios, sem sujeitar o sistema previdenciário aos desígnios da política econômica, que sempre poderia manejar os recursos do orçamento para atender a outras prioridades e instituir mecanismos efetivos e duradouros para promover a redistribuição de renda.

#### *1.1.4 – COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO, CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PERÍODO 1988–1998*

A Constituição de 1988 é um marco para a previdência no Brasil. Segundo Azeredo (1990):

"Na Assembléia Nacional Constituinte os esforços se concentraram no encaminhamento de propostas que visavam corrigir as notórias distorções do setor público na área social. O novo texto constitucional que resultou deste processo consagra avanços substantivos, o mais notável dos quais é a própria adoção do conceito de seguridade, englobando as áreas de saúde, previdência e assistência social. O significado deste avanço pode ser avaliado quando se contemplam seus princípios, os quais apontam: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados." Azeredo (1990:1).

O texto constitucional apresentou um adensamento do caráter redistributivista e um aumento da responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Houve um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em

favor de uma forma mais abrangente de proteção, com a redefinição dos patamares mínimos e um maior comprometimento em relação ao financiamento. A universalidade da cobertura e do atendimento seria garantida, além do acesso aos benefícios para todos os que dele necessitassem e passava a ser possível antever a introdução de um salário-cidadania no futuro (Draibe, 1990).

Os avanços mais significativos se deram na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. Além disso, o trabalhador rural passava a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos. Os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar cinco anos a mais para ter acesso ao benefício. A introdução do piso de um salário mínimo também foi significativa, pois quase dobrava a renda dos segurados rurais e dos que recebiam a Renda Mensal Vitalícia e aumentava os ganhos dos aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado.

A seletividade e distributividade também foram aspectos de destaque na Constituição de 1988 no sentido de dar maior proteção aos grupos de mais baixa renda. Os melhor exemplo disso são os valores mais elevados atribuídos ao abono família para dependentes de trabalhadores com salários inferiores a três salários-de-contribuição (R\$ 468,47 em dezembro de 2002). As novas regras determinaram que os homens passavam a ter direito à pensão por morte de cônjuge. Em suma, a Constituição de 1988 foi detalhada no que diz respeito a questões de gênero, igualando os direitos.

Um aspecto essencial a destacar foi a introdução do conceito de seguridade social. Através dele, foi prevista a organização em conjunto das políticas de previdência, saúde e assistência no que diz respeito ao financiamento. A equidade na participação estaria contemplada por essas regras, ao fazerem incidir a carga de contribuições sociais de forma mais direcionada sobre os empregadores, que se apropriam de uma parcela maior dos resultados do processo produtivo. O novo conceito determinava a criação de um orçamento exclusivo para a seguridade, distinto do fiscal, que devia ser composto por fontes cativas, ou seja, contribuições sobre a folha salarial de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido, e por recursos fiscais da União, Estados e

Municípios. Em caso de necessidade, foi prevista a introdução de novas fontes de financiamento<sup>23</sup> (Azeredo, 1990).

A estrutura jurídico-institucional não apresentou mudanças em relação à situação preexistente. O sistema continuava subdividido no Regime Geral de Previdência Social e nos Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos. No primeiro caso, a cobertura atendia a todos os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, enquanto, no segundo, o público-alvo eram os servidores públicos dos governos federal<sup>24</sup>, estadual e municipal que não tivessem contratos de CLT<sup>25</sup>.

A previdência complementar não se modificou em relação à situação existente desde 1977, prevendo a existência de entidades abertas e fechadas de previdência privada. A novidade nesse terreno foi a definição de um seguro complementar e facultativo no âmbito da previdência social, a ser custeado por contribuições adicionais. Esse regulamento implicava fazer da previdência social uma competidora em potencial dos fundos de pensão, ao oferecer complementação de benefícios<sup>26</sup>.

Entre 1989 e 1998, foram feitas muitas mudanças importantes no sistema previdenciário brasileiro. Sob o prisma da estrutura jurídico-institucional, a primeira medida relevante se deu em 1990, com a reforma ministerial. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto e a pasta da Previdência foi fundida com a do Trabalho, que passou a denominar-se Ministério do Trabalho e da Previdência Social. A assistência social passou a ser comandada pelo Ministério da Ação Social.

O SINPAS foi extinto. A LBA e a FUNABEM foram repassadas à órbita do Ministério da Ação Social. O INPS e o IAPAS foram fundidos no INSS – Instituto Nacional do Seguro Social<sup>27</sup>. O INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde. Em outras palavras, o processo de centralização da previdência, atendimento médico-hospitalar e assistência

<sup>23</sup> Artigo 195 da Constituição Federal.

<sup>24</sup> Segundo Velloso (1999), cerca de 400 mil servidores federais que possuíam contratos em regime de CLT passaram, após a Constituição de 1988, a ser regidos pelo Regime Jurídico Único – RJU –, que rege as relações de trabalho do governo federal, tendo acesso a um regime previdenciário diferenciado que, entre outras características, paga como benefício um valor equivalente ao último salário recebido.

<sup>25</sup> Artigo 40 da Constituição Federal.

<sup>26</sup> A previdência complementar podia adotar planos de benefícios ou de contribuições definidas. Já na previdência complementar pública, a Constituição de 1988, no artigo 201, determinou:

"§ 7º – A Previdência Social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais."

O seguro nunca foi implementado, embora a Lei 8.213/91 determinasse o envio em 180 dias do projeto de lei. Esse artigo foi suprimido pela Emenda Constitucional de 20 de dezembro de 1998.

<sup>27</sup> Segundo Teixeira (1990), essa mudança foi muito significativa. A própria denominação de *seguro* e não de *seguridade* revela a estratégia do governo Collor, segundo o autor, que teria por meta reverter os preceitos da Constituição de 1988.

social, que vinha ocorrendo desde 1966, foi revertido com a separação dessas políticas na órbita ministerial, o que dificultava, sem dúvida, a consolidação dos preceitos da seguridade social contidos na Constituição de 1988.

Em 1993, foram realizadas novas mudanças de grande envergadura. A primeira delas foi a criação do Ministério da Previdência Social, que foi dissociado da pasta do Trabalho. A segunda mudança foi o fim dos repasses de contribuições arrecadadas pelo INSS para o atendimento médico-hospitalar, gerenciado através do Ministério da Saúde desde o início do governo Collor de Mello, além da extinção do INAMPS.

Em 1995, foi realizada uma nova mudança, com a criação do novo Ministério da Previdência e Assistência Social, extinguindo a FUNABEM e a LBA.

No que diz respeito aos benefícios, as mudanças também foram freqüentes. Em 1990, foi aprovado o novo regimento do RJU, que passava a regular as relações de trabalho de todos os servidores federais, abrangendo, assim, um elevado contingente de antigos servidores regidos pela CLT, que passaram a aposentar-se com vencimentos integrais, conforme ocorria com os demais servidores atendidos por um estatuto próprio.

Em 1991, foi aprovado o novo Regulamento de Benefícios, incorporando as mudanças da Constituição de 1988 e introduzindo algumas inovações importantes, como:

- ? a exigência de comprovação de um tempo mínimo de contribuição para ser elegível para aposentadorias por tempo de serviço ou por idade, ou seja, para os benefícios previsíveis<sup>28</sup>; e
- ? os benefícios passaram a ter um piso de um salário mínimo e os trabalhadores rurais puderam se aposentar mais cedo, conforme previsto na Constituição de 1988. O mesmo se deu com as novas regras para cálculo dos benefícios e de acesso às aposentadorias para as mulheres e homens.

Merecem destaque, ainda, as regras referentes aos chamados segurados especiais (rurais, garimpeiros ou em atividade de artesanato em regime de economia familiar). A lei determinou que:

"O trabalhador rural ora enquadrado como segurado obrigatório no Regime Geral de Previdência Social, na forma da alínea 'a' do inciso I, ou do inciso IV ou VII do art. 11 desta Lei (trabalhadores rurais, garimpeiros e artesãos que trabalham em regime de economia familiar), pode requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, durante quinze anos, contados a partir da data de vigência desta Lei, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico

<sup>28</sup> Lei 8.213/91, artigo 143. Em 1991, foi exigido um mínimo de 60 meses de contribuição, período a ser acrescido em seis meses a cada ano até que, em 2011, o tempo mínimo de contribuição venha a ser de 180 meses.

à carência do referido benefício." Lei 8.213/91, artigo 143. Redação dada pela Lei nº 9.063, de 14.6.95.

Assim, os segurados especiais, cujo maior contingente se encontrava no universo rural, não mais precisariam submeter-se às regras referentes ao tempo de contribuição existentes para os trabalhadores urbanos, bastando comprovar o exercício de atividade rural, garimpo ou artesanato, ao contrário dos demais segurados. A partir de 2006, as regras passarão a ser idênticas para todos os segurados.

Em dezembro de 1995, foram realizadas outras mudanças relevantes<sup>29</sup>. A Renda Mensal Vitalícia foi extinta e substituída pelo Benefício de Prestação Continuada<sup>30</sup>, denominado de amparo assistencial a ser concedido a idosos ou deficientes físicos com renda familiar *per capita* inferior a 25% do salário mínimo. Foram extintos o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral, eliminando dois dos mais seletivos dentre os benefícios. Em contrapartida, a idade mínima para acesso aos benefícios por idade seria reduzida de 70 para 67 anos em 1997 e para 65 em 2000.

No que diz respeito ao financiamento, as mudanças também foram relevantes. Em 1989, foi introduzida a Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL –, obedecendo aos novos preceitos da Constituição de 1988, com uma alíquota fixada em 10%.

No mesmo ano, a lei fixou o teto de contribuições em dez salários mínimos para os empregados, removendo a distinção entre o salário mínimo de referência, que corrigia os benefícios desde junho de 1987 e o piso nacional de salários, que fixava o salário mínimo dos trabalhadores em atividade, segundo Oliveira, Beltrão, Pasinato e Junqueira (1993:151)<sup>31</sup>. A variação do salário mínimo passaria a corrigir os benefícios até 1995. Em agosto de 1991, o valor dos benefícios foi recomposto pelo múltiplo de salários mínimos da época de sua concessão<sup>32</sup>.

Em 1991, foi regulamentada a Lei de Custeio da Seguridade Social<sup>33</sup>. Ela colocou em vigência as normas estabelecidas pela Constituição de 1988, mas introduziu alguns elementos que passariam a ser controversos na arena de debates da década, pois não

<sup>29</sup> Decreto nº 1.744, de 18 de dezembro de 1995.

<sup>30</sup> O benefício passava a ser regido pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispôs sobre a Organização da Assistência Social.

<sup>31</sup> Lei 7.787.

<sup>32</sup> Por exemplo, se alguém se aposentou recebendo dez salários mínimos e estava recebendo oito em virtude de políticas de reajustes, voltava a receber os mesmos dez salários mínimos da época em que o benefício foi concedido.

<sup>33</sup> Lei 8.212.



cumpria a determinação constitucional de manter cativas essas fontes de recursos para a previdência, saúde e assistência social, destinando parte dos recursos ao RJU<sup>34</sup>.

Em 1994<sup>35</sup>, foi criado o Fundo Social de Emergência – FSE – que permitiu ao governo desvincular 20% de toda a arrecadação de impostos e contribuições para promover o remanejamento de acordo com as prioridades determinadas pelas autoridades responsáveis pela gestão financeira e orçamentária do governo. Foi uma medida importante, pois desvinculou parte dos recursos do Orçamento da Seguridade, que deveria direcionar recursos somente para a saúde, assistência e previdência social.

Em 1996, foi criado o SIMPLES<sup>36</sup>, que passava a incidir sobre o faturamento de pequenas e médias empresas com uma alíquota de 5 a 10% do faturamento, dependendo do porte da empresa e da adesão ou não de Estados e Municípios à nova sistemática, podendo substituir as contribuições do empregador sobre a folha salarial, a COFINS e a CSLL<sup>37</sup>.

O período compreendido entre 1988 e 1998 foi marcado, em suma, por ações contraditórias: por um lado, foram aprovados novos regulamentos constitucionais que ampliaram os direitos e o valor dos benefícios, mas, por outro lado, esses regulamentos não garantiram a efetivação da seguridade social e de suas regras de financiamento, que impediram o equilíbrio financeiro do sistema ou a constituição de fundos para serem utilizados no momento da transição demográfica. O tema será analisado mais detidamente na última seção do capítulo.

#### 1.1.5 – REFORMAS RECENTES 1998–2001

Em março de 1995, foi encaminhado ao Congresso Nacional o PEC 33 – Projeto de Emenda Constitucional para promover mudanças nos regulamentos previdenciários contidos na Constituição<sup>38</sup>. Em **dezembro de 1998**, foi aprovada pelo Parlamento e

<sup>34</sup> Segundo Marques (1992:14), em 1992, os EPU – Encargos Previdenciários da União – podiam ser financiados em até 55% com recursos da seguridade; no ano seguinte, esse total seria de 40%, em 1993, 30% e em 1995 de 10%, percentual este que podia ser mantido daí em diante.

<sup>35</sup> Emenda Constitucional de Revisão – 1º de março de 1994.

<sup>36</sup> Lei 9.317 de dezembro de 1996.

<sup>37</sup> O tema será detalhado na próxima seção deste capítulo.

<sup>38</sup> O PEC 33 será analisado em detalhe no Capítulo 2 e os resultados da reforma, no Capítulo 3. O objetivo deste item é somente mostrar as principais mudanças ocorridas no sistema após 1998. Os detalhes, análises e referências bibliográficas e de legislação serão apresentados nos capítulos seguintes.

promulgada a Emenda Constitucional nº 20, **que promoveu uma importante reforma**. Os resultados podem ser caracterizados como um ponto de inflexão na trajetória do sistema iniciada nos anos 1930.

A previdência, que, dos anos 1930 a 1960, amparou somente as categorias socioprofissionais urbanas legalmente reconhecidas, passou a incorporar, mais e mais, outros contingentes da população ocupada até se tornar virtualmente universal em meados dos anos 1970. Com a Constituição de 1988, os direitos de trabalhadores urbanos e rurais passaram a ser equiparados e foi estabelecido um piso único para todos os trabalhadores, além de serem previstas regras mais adequadas para preservar o valor dos benefícios. É possível afirmar, como fazem Draibe e Aureliano (1988), que o sistema previdenciário e a própria política social foram abandonando uma configuração do tipo meritocrático-particularista, onde cada um recebia de acordo com a categoria socioprofissional a que pertencesse e com a sua capacidade de contribuição, para adquirirem uma configuração assemelhada a um modelo solidário-universalista, onde existe solidariedade entre gerações e o valor dos benefícios se relaciona com as necessidades de cada um e não somente com a sua capacidade de contribuir ou à sua inserção ocupacional.

A ruptura em relação à trajetória anterior se deu pelo fato de o sistema previdenciário brasileiro ter sofrido mudanças que tornaram o acesso às aposentadorias mais restrito, reduzindo, ainda, o valor a ser pago para alguns dos benefícios mediante a adoção de uma fórmula de cálculo mais rigorosa. Foi no plano dos benefícios, portanto, que ocorreram as mudanças mais importantes<sup>39</sup>. Cabe enumerar as principais mudanças:

- ? As aposentadorias por tempo de serviço foram substituídas pelas aposentadorias por tempo de contribuição. Essa mudança já havia sido parcialmente prevista em 1991 (mantendo a aposentadoria por tempo de serviço), ao ser exigido um mínimo de 15 anos de contribuições comprovadas para se ter acesso a benefícios previsíveis. Foi em 1998, porém, que ela se tornou efetiva, ao extinguir definitivamente as aposentadorias por tempo de serviço.
- ? Os regimes de aposentadorias e pensões dos servidores públicos passaram a exigir uma idade mínima de aposentadoria, de 60 anos para os homens e de 55 para as mulheres; para aqueles que já contribuíam antes de dezembro de 1998, ao contrário do que ocorria anteriormente, as idades exigidas passaram a ser de 53 e 48 anos, para homens e mulheres, respectivamente.

---

<sup>39</sup> Algumas das medidas foram sendo adotadas desde 1991, como a utilização de recursos da COFINS e da CSLL para financiar EPU e outras despesas correntes do governo central, a criação do Fundo Social de Emergência em 1994, além do fim dos repasses de recursos arrecadados sobre a folha salarial para o sistema de saúde em 1993. Mas 1998 marca uma mudança relacionada à questão dos benefícios.

- ? Foi extinta a aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Para aqueles que contribuíam antes de dezembro de 1998, passou a ser exigida uma idade mínima de 53 para os homens e 48 anos para as mulheres.
- ? As categorias socioprofissionais perderam o direito às aposentadorias especiais. A aposentadoria antecipada somente passou a ser concedida para aqueles que exercessem atividades reconhecidamente insalubres, excetuados os professores de ensino fundamental, médio e de educação infantil. Além disso, não bastaria se aposentar nas atividades assinaladas; seria preciso, também, considerar o tempo em que a atividade foi efetivamente exercida na categoria.
- ? Os segurados da previdência complementar também passariam a ter seus benefícios revisados em função de reavaliações periódicas das reservas matemáticas, podendo, também, reduzir os valores previstos das aposentadorias e pensões, ao invés de aumentar as contribuições ou os repasses dos empregadores, conforme ocorria antes.

No âmbito jurídico-institucional, as alterações foram mais modestas, embora tenham sido relevantes. Entre elas, vale citar as seguintes: o fim do Conselho Nacional de Seguridade Social; fim da possibilidade de criar uma previdência complementar, mantida pela previdência social, de caráter facultativo e aberta a todos os trabalhadores, e a possibilidade de constituir fundos para dar sustentação financeira à previdência com a alienação de dívida ativa ou de empresas estatais.

Novas mudanças nos benefícios têm sido introduzidas pela legislação ordinária. Por um lado, as mulheres passaram a ter uma carência de apenas dez meses para ter direito ao salário-maternidade e as empregadas domésticas e contribuintes individuais passaram a ter acesso aos benefícios. Por outro lado, aqueles que solicitassem aposentadorias por tempo de contribuição passariam a sujeitar-se ao fator previdenciário, cuja fórmula combina idade e tempo de contribuição para fixar o valor do benefício, rebaixando todos os valores para aqueles que possuíssem menos de 60 anos de idade e 35 de contribuição e aumentando para os que apresentassem indicadores superiores a esses<sup>40</sup>.

Já em 2001, o alvo foi a previdência complementar<sup>41</sup>. O sistema passou a exigir um mínimo de 60 anos de idade para planos de contribuição definida e de 65 para aqueles com benefícios definidos. Atualmente, a idade mínima é de 55 anos e será elevada para 60 até 2010 e 65 até 2020.

Em síntese, de 1930 a 1988, houve uma virtual universalização dos benefícios e os direitos dos trabalhadores passaram, mais e mais, a ser equiparados, eliminando as

<sup>40</sup> Lei 9.876, de novembro de 1999. A próxima seção vai descrever o problema de forma mais detalhada.

<sup>41</sup> Decreto 3.721, de janeiro de 2001.

antigas diferenças existentes no âmbito de categorias socioprofissionais. Mas, ao longo da trajetória do sistema, foram sendo acumulados problemas que se refletem em dificuldades de financiamento. Mesmo as mudanças promovidas a partir de 1998 podem ser insuficientes para reorganizar o sistema e eliminar os problemas existentes, exigindo a introdução de novas mudanças. Assim, passa a ser necessário compreender de que modo se estrutura o complexo previdenciário, abrangendo o sistema público brasileiro e a previdência complementar para, a seguir, colocar em destaque os principais elementos relativos à crise do sistema e avaliar, nos próximos capítulos, em que medida a introdução de novas reformas pode remover as dificuldades existentes.

## **1.2 – PERFIL E DIMENSÕES ATUAIS DO COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO**

Após apresentar a evolução histórica, a trajetória recente e as mudanças introduzidas pela reforma constitucional de 1998, cabe especificar as principais dimensões do sistema brasileiro, como ele é financiado e como se organizam atualmente os seus benefícios, tanto nos regimes públicos quanto na previdência complementar.

### *1.2.1 – REGIMES PÚBLICOS DE PREVIDÊNCIA*

As mudanças promovidas a partir de 1998 alteraram o regime geral e os regimes públicos de aposentadorias e pensões dos servidores do Estado. As regras de financiamento foram modificadas, os critérios de acesso aos benefícios sofreram muitas alterações e existem diferenças perceptíveis em relação à situação anterior. No entanto, ainda restam dúvidas sobre a necessidade de prosseguir com o processo de reforma ou se, num horizonte de 20 anos, as mudanças já efetuadas permitem estabilizar as finanças. Mas, antes de qualquer coisa, é necessário descrever as principais características do sistema atual.

### 1.2.1.1 – Estrutura e dimensões do sistema

O *Sistema de Previdência Social Brasileira*<sup>42</sup> é de filiação compulsória para todos os trabalhadores assalariados e para os trabalhadores autônomos, abrangendo dois tipos de regimes:

- ? *Regime Geral de Previdência Social* congrega todos os trabalhadores urbanos e rurais do setor privado e das empresas estatais, sendo gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- ? *Regimes Previdenciários Estatutários dos Servidores Públicos*, no caso os servidores do governo central (designados servidores federais), nos seus ramos executivo, judiciário e legislativo. Os outros dois níveis de governo, Estados e Municípios, possuem regimes previdenciários próprios e também heterogêneos, não estando submetidos às mesmas regras e à gestão do INSS.

O *segmento público* da previdência (INSS e regimes federais, estaduais e municipais) abrangia, em 2000, 32,1 milhões de segurados e 22,8 milhões de aposentados e pensionistas, segundo dados do MPAS. Em 2000, o gasto desse segmento atingia 11,2% do PIB e representava cerca da metade do gasto social público.

A Tabela 1.1 registra as dimensões financeiras e de cobertura previdenciária pública:

| Tabela 1.1  |        |                                 |         |            |       |             |
|---|--------|---------------------------------|---------|------------|-------|-------------|
| Brasil: Dimensões gerais da Previdência Social – segmento público- 2000 |        |                                 |         |            |       |             |
| Dimensões   | INSS   | REGIMES DOS SERVIDORES PÚBLICOS |         |            |       | Total Geral |
|   |        | UNIÃO                           | ESTADOS | MUNICIPIOS | TOTAL |             |
| <i>Contribuintes (em mil)</i>   | 27.265 | 968                             | 2.561   | 1.300*     | 4.829 | 32.094      |
| <i>Beneficiários (em mil)</i>   | 19.573 | 931                             | 1.550   | 787*       | 3.268 | 22.841      |
| <i>Receitas – R\$ bilhões</i>   | 55,7   | 2,7                             | 3,7     | 0,5        | 6,9   | 62,6        |
| <i>Despesas – R\$ bilhões</i>   | 65,8   | 25                              | 23,8    | 3,3        | 52,1  | 117,9       |
| <i>Déficit – R\$ bilhões</i>  | 10,1   | 22,2                            | 20,1    | 2,8        | 45,1  | 55,2        |
| <i>Gasto como % PIB</i>   | 6,4    | 2,3                             | 2,2     | 0,3        | 4,8   | 11,2        |

Fonte: MPAS.

\* valores estimados com base em dados do MPAS para 1999.

Somente 14,3% dos beneficiários dos regimes de aposentadorias e pensões dos servidores públicos se apropriavam de 44,2% das despesas e eram responsáveis por 82% do déficit total. Assim, no período recente, é possível afirmar que os maiores desajustes não se concentram no regime geral e sim nos regimes que cobrem o serviço público nas três esferas de governo.

<sup>42</sup> O texto deste tópico se baseia em Draibe e Matijascic (2001).

### 1.2.1.2 – Benefícios da Previdência Social

Os benefícios existentes no Brasil são classificados em três modalidades diferentes: os previdenciários, os assistenciais<sup>43</sup> e os acidentários. Entre os previdenciários, existem as aposentadorias, as pensões e os auxílios temporários.

As aposentadorias se dividem em três tipos: tempo de contribuição, idade e invalidez. Já os auxílios temporários cobrem a maternidade, doença, reclusão e conferem o salário-família para os segurados com baixos rendimentos (aqueles que recebem até três salários-de-contribuição).

A **aposentadoria por idade** é o benefício com maior número de aposentados cobertos no INSS<sup>44</sup>. Têm direito a ela os homens com mais de 65 anos de idade e as mulheres com mais de 60, desde que comprovem ter contribuído por mais de 180 meses para algum dos regimes previdenciários existentes no país<sup>45</sup>. Os trabalhadores rurais se tornam elegíveis cinco anos antes nos dois casos. A fórmula de cálculo utiliza a média das 48 melhores contribuições desde julho de 1994<sup>46</sup> e aplica um percentual de 70% acrescido de 1% para cada grupo de 12 meses de contribuição comprovada até o total de 100%. O benefício foi, portanto, pouco alterado com a reforma recente.

Os segurados podem se tornar elegíveis a um benefício ordinário<sup>47</sup>, ou seja, uma **aposentadoria por tempo de contribuição**<sup>48</sup> integral, com 35 anos de contribuição e 100% de taxa de reposição, ou proporcional, solicitando o benefício após 30 anos, que resultará em pagamento ao segurado de 70% da média das contribuições no regime geral ou 70% do último salário nos regimes especiais<sup>49</sup>.

Após a Emenda Constitucional 20 – EC-20, de dezembro de 1998, passou a ser exigido:

---

<sup>43</sup> Caso não seja possível se inserir em nenhuma das modalidades anteriores, o cidadão pode se tornar elegível a um amparo assistencial (não previdenciário) concedido nos termos da LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, conforme estabelece o Decreto 1.744/95, no valor de um salário mínimo e pago pelo INSS para idosos ou inválidos com uma renda *per capita* familiar inferior a 25% do salário mínimo. Não será realizada uma análise minuciosa sobre o benefício devido ao fato de ele escapar ao foco da Tese.

<sup>44</sup> Lei 8.213/91, artigo 48.

<sup>45</sup> Essa exigência passa a vigorar integralmente em 2011, segundo a Lei 8.213/91 e todas as mudanças posteriores, como as mais recentes introduzidas pela Lei 9.876/99. No ano de 1991, a exigência era de 60 meses e no ano 2000 ela é de 108 meses no total. Os segurados especiais, que são trabalhadores em regime de economia familiar, não se sujeitam a essas normas até 2006.

<sup>46</sup> Lei 9.876/99.

<sup>47</sup> O benefício ordinário é o benefício-padrão de um sistema previdenciário, ou seja, aquele a que todos os segurados esperam ter acesso.

<sup>48</sup> Lei 8.213/91, artigo 52.

<sup>49</sup> As especificidades referentes aos servidores serão analisadas um pouco adiante.

- ? Um adicional de 40% entre o total de carências cumpridas em dezembro de 1998 e o tempo necessário para solicitar benefícios proporcionais para os que já estavam contribuindo para a previdência, além de uma idade mínima de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres.
- ? Nos regimes estatutários, as aposentadorias por tempo de contribuição integrais passaram a ter a mesma exigência, sendo necessário acrescentar um total de 20% ao tempo de contribuição.
- ? As aposentadorias especiais, que permitem a concessão de um benefício com um número menor de anos de contribuição, passaram a ser pagas somente para atividades insalubres<sup>50</sup>.

Após a Lei 9.876, de novembro de 1999, a fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição dos segurados do regime geral passou a ser definida pelo **fator previdenciário**, adotando uma sistemática, a ser implementada paulatinamente em 60 meses após a entrada em vigor da lei, mesclando tempo de contribuição e idade, reduzindo o valor da aposentadoria para aqueles que se aposentarem precocemente:

$$? \quad \{[\text{Tempo de contribuição} \times 0,31/\text{Esperança de sobrevivência}] \times [\text{idade} + \text{tempo de contribuição} \times 0,31/100]\} \times 80\% \text{ do valor médio das melhores contribuições realizadas desde julho de 1994}$$

O valor do benefício fixado pela fórmula depende das seguintes características:

- ? tempo de contribuição, que incide em dois dos fatores da nova fórmula de cálculo. Um tempo de contribuição muito reduzido é o fator que mais reduz o valor do benefício;
- ? idade, que aumenta o valor do benefício quando ele é concedido mais tarde em função de uma esperança condicional de vida menor<sup>51</sup>;
- ? o coeficiente 0,31 equivale à contribuição realizada sobre a folha de pagamento pelos segurados do INSS;
- ? a escolha do período posterior a julho de 1994 é explicada pelo advento da nova moeda, o real, cuja consequência foi um quadro com menores índices inflacionários, facilitando a correção dos valores das contribuições. Em 2029, depois de passados 35 anos da introdução do Plano Real, a base de cálculo corresponderá a 80% de todas as contribuições realizadas.

Assim, as aposentadorias por tempo de contribuição foram os benefícios que sofreram o maior número de modificações, pois as aposentadorias por idade somente se sujeitam às regras do fator previdenciário por livre opção do segurado.

<sup>38</sup> Antes da reforma, várias categorias, como jornalistas ou petroleiros, tinham direito a solicitar um benefício antecipado. Após as reformas, somente os professores do ensino fundamental e médio mantiveram essa prerrogativa. Para os demais, era necessário comprovar a insalubridade do local de trabalho e o tempo em que foram exercidas as atividades insalubres ou de magistério.

<sup>51</sup> Para quem se aposenta com 35 anos de contribuição e, respectivamente, 50, 55, 60 e 65 anos de idade, o fator previdenciário provoca os seguintes decréscimos ou acréscimos no valor dos benefícios em relação à sistemática anterior: -29,8%; -14,2%; +2,3% e; +37,8%. Se o tempo de contribuição fosse equivalente a 30 anos e não a 35, como no caso anterior, os resultados seriam: -39,4%; -27,1%; -8,9% e +17,0%.

As **aposentadorias por invalidez** se destinam àqueles que, por motivo de doença ou acidente de trabalho, não podem mais garantir o seu sustento com base no trabalho<sup>52</sup>. São exigidos 12 meses de contribuições em termos de carência para os casos de invalidez não decorrentes de acidentes de trabalho e, para os casos decorrentes de acidentes de trabalho, não existe um tempo de carência. Os proventos representam 70% do salário de benefício acrescido de 1% para cada grupo de 12 meses de contribuições comprovadas para as aposentadorias por invalidez não acidentárias<sup>53</sup>.

Os dependentes do segurado têm o direito de obter uma **pensão por morte**<sup>54</sup>, cujo valor pode representar até 100% do salário de benefício do titular, devendo ser rateado, contudo, entre os vários dependentes possíveis, ou seja, a esposa, ex-cônjuge com direito a pensão alimentícia, filhos menores de idade e outros<sup>55</sup>.

Os **auxílios temporários** concedidos pelos regimes previdenciários são:

- ? **auxílio-reclusão**<sup>56</sup> se refere ao encarceramento do segurado e é pago aos seus dependentes. Seu valor é igual àquele da aposentadoria por invalidez;
- ? **auxílio-doença**<sup>57</sup> é pago ao segurado com moléstias que exijam o afastamento de suas atividades e seu valor equivale a 50% da média das contribuições efetuadas desde julho de 1994, selecionando 80% daquelas de maior valor acrescidas de 1% para cada 12 meses de contribuição;
- ? **salário-maternidade**<sup>58</sup> é um benefício pago, quando do nascimento de um filho, enquanto dura a licença-gestante (120 dias) e seu valor equivale ao último salário recebido;
- ? **salário-família**<sup>59</sup> é um auxílio destinado a auxiliar o sustento de filhos menores de 14 anos, equivalendo a R\$ 11,26 em dezembro de 2002; e
- ? **abono anual**<sup>60</sup> é equivalente a um benefício mensal pago no final do ano.

<sup>52</sup> Lei 8.213/91, artigo 42.

<sup>53</sup> Lei 8.213/91, artigo 43. Os benefícios decorrentes de acidentes de trabalho recebem a denominação de **acidentários**, fazem jus a 100% do salário de benefício durante a vigência do mesmo e não exigem um tempo de contribuição prévio. O benefício acidentário difere do previdenciário devido à causa específica que lhe deu origem. O empregador deve custear o benefício até o 15º dia após a ocorrência do acidente e, a partir de então, o encargo passa a ser do sistema previdenciário.

<sup>54</sup> Lei 8.213/91, artigos 74 e 75.

<sup>55</sup> Caso seja extinto o benefício de um dos potenciais beneficiários, reverter-se-ão seus proventos aos demais na mesma proporção de rateio entre os que ainda possuem direitos a essa mesma pensão, excluído aquele cujo direito deixou de existir.

<sup>56</sup> Lei 8.213/91, artigos 60 e 61.

<sup>57</sup> Lei 8.213/91, artigo 80.

<sup>58</sup> Lei 8.213/91, artigos 71 e 72.

<sup>59</sup> Lei 8.213/91, artigos 65 e 66.

<sup>60</sup> Lei 8.213/91, artigo 40.



A aposentadoria por idade ou tempo de contribuição no Brasil permite ao beneficiário retornar ao mercado formal de trabalho, somando o novo salário ao benefício. No setor público, após a Emenda Constitucional 20, de 1998, passou a ser vedada a possibilidade de aposentar-se e prestar um novo concurso e acumular os ganhos da aposentadoria aos do novo salário, devendo o interessado optar por uma única remuneração. No que diz respeito à atuação na iniciativa privada, não existe nenhum tipo de impedimento.

O regime geral e os regimes dos servidores públicos possuem, em grande medida, as mesmas modalidades de benefícios, ou seja, os riscos cobertos, como idade, invalidez ou morte prematura são os mesmos. Algumas das regras, porém, se diferenciam, como a fórmula de cálculo dos benefícios que, no caso de servidores públicos com regimes estatutários, permite que recebam a íntegra do último salário a que fizeram jus enquanto estavam em atividade – desde que tenham permanecido por dez anos no serviço público e cinco anos na função –, enquanto no regime geral o segurado utiliza a média das contribuições realizadas e o fator previdenciário.

O piso de benefícios pago no país é igual a um salário mínimo, ou seja, um total de R\$ 200,00, desde maio de 2002, independentemente do regime ao qual o segurado está filiado. As regras para se tornarem elegíveis aos benefícios referentes ao regime geral aplicam-se também àqueles dos servidores públicos, excetuadas as aposentadorias por tempo de contribuição, que exigem uma idade mínima de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres. Convém destacar que o regime geral possui regulamentos referentes aos segurados rurais que não se aplicam aos servidores públicos.

A existência, num mesmo âmbito, de benefícios de caráter contributivo e redistributivo, estimulou a adoção de mecanismos de financiamento baseados na diversificação das fontes mesclando impostos e contribuições sociais, conforme será analisado a seguir.

### **1.2.1.3 – Financiamento dos Regimes Públicos de Previdência Social<sup>61</sup>**

A questão do financiamento da previdência e das políticas sociais, conforme foi apontado na seção anterior, vem sendo um problema de difícil solução no Brasil. Existem segurados que conseguem contribuir regularmente, mas muitos dos

---

<sup>61</sup> Este tópico atualiza o exposto em Barros Silva, Melo, Pochmann e Matijascic (1998).

trabalhadores, como os rurais e os pertencentes à economia informal urbana, não cumprem as exigências necessárias

O financiamento da seguridade social previsto na Constituição de 1988 procurou criar um mecanismo que pudesse equacionar as diferenças em termos da capacidade contributiva dos segurados e garantir fontes de recursos que incidam sobre uma base de arrecadação mais ampla e que possam redistribuir renda. Seria possível, assim, classificar as condições heterogêneas de cada segurado da seguinte maneira:

- ? de caráter contributivo, como as aposentadorias por tempo de contribuição e pensões, que envolvem uma reduzida transferência de recursos entre gerações;
- ? de caráter parcialmente contributivo, como é o caso dos que se tornam elegíveis às aposentadorias por idade e transferem recursos somente durante uma parcela de sua vida ativa no Brasil, que requerem um nível parcial de redistribuição de recursos entre gerações; e, finalmente,
- ? aquelas de caráter universal, como o atendimento médico-hospitalar e os amparos assistenciais, que não prevêm contribuições, possuindo um caráter redistributivo.

A mescla de ações de caráter contributivo e universal induziu à criação de um sistema de financiamento para as políticas de saúde, assistência e previdência social em conjunto. As fontes de recursos da seguridade são cativas e se concentram em quatro fontes primordiais, conforme é possível observar no Quadro 1.4:

- ? o salário dos empregados, que representa a fonte de recursos com características mais adequadas para uma contribuição social, onde a transferência de um recurso tem como contrapartida uma expectativa de direito que guarda relação com o montante transferido;
- ? a parcela dos empregadores sobre a folha salarial<sup>62</sup>;
- ? o faturamento das empresas, que incide sobre uma base de arrecadação diferenciada, assemelhando-se, conceitualmente, a um imposto por ter um viés redistributivo; e, por fim,
- ? o lucro líquido das empresas, cujas características também se assemelham às de um imposto.

---

<sup>62</sup> O **empregador rural pessoa física** ou o segurado que **trabalha em regime de economia familiar** deve contribuir com 2% da comercialização da produção mais 0,1% a título de financiamento dos acidentes de trabalho. Caso esse segurado queira receber valores superiores a um salário mínimo ou se aposentar segundo as regras das aposentadorias por tempo de contribuição, ele deve contribuir como individual (ou autônomo), conforme dispõe o artigo 25 da Lei 8.212/91, modificado pela Lei 9.876/99.

**Quadro 1.4**  
**Fontes de Financiamento da Seguridade Social**

| <i>Contribuição</i>  | <i>Base de incidência</i>   | <i>Alíquota</i>   |
|--|---|---|
| <i>Contribuições dos empregados</i>  | Salário bruto até o teto de cerca de 10 salários- de- contribuição (SC)                 | 7,65 % até 3 SC<br>8,65% de 3 SC a 3 sals mínimos<br>9% de 3 salários mínimos A 5 SC<br>11% de 5 SC a 10 SC                               |
| <i>Contribuições dos empregadores</i>  | Folha salarial  | 20% sobre o total (incluindo autônomos)<br>1 a 3% para acidentes de trabalho<br>15% ao contratar autônomos                                |
| <i>Contribuições de Autônomos</i>  | Classes de rendimentos até o teto de 10 salários- de- contribuição                      | 20% sobre a classe de rendimentos subdividida em múltiplos do salário   |
| <i>Contribuições de Segurados Especiais rurais, pesca e mineração (economia familiar)</i>                                  | Resultado da comercialização da produção  | 2% com mais 0,1% a título de acidentes de trabalho  |
| <i>Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS</i>  | Faturamento mensal das empresas   | 3% para as empresas em geral, estando isentas as instituições financeiras   |
| <i>Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL</i>  | Lucro líquido das empresas  | 8% para as empresas em geral e 18% para instituições financeiras  |
| <i>Repasses da União (Tesouro Nacional)</i>  | Orçamento fiscal  | Depende das necessidades de financiamento   |
| <i>Receitas de Concursos de Prognósticos</i>   | Receita líquida   | Deduzidos os valores de prêmios, impostos, administração e crédito educativo  |
| <i>Contribuição Provisória sobre Transações Financeiras – CPMF</i>   | Movimentações bancárias   | 0,38% sobre cada transação, exceto entre contas de um mesmo titular   |
| <i>Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples)*</i> | Faturamento de microempresas (a partir de 5%) e das empresas de pequeno porte (até 10%) | 2% a 2,7% (conforme o faturamento) a título de contribuição de empregadores sobre a folha;<br>2% a título de COFINS e 1% a título de CSLL |
| <i>Outras Receitas</i>   | Receitas com títulos e valores mobiliários ou imobiliários                              | Depende da remuneração de cada título, do aluguel ou da venda de imóveis  |

Fontes: Lei 8.212/91, atualizada pela Emenda Constitucional 20/98 e Lei 9.876/99.

\* O SIMPLES substitui a COFINS, a CSLL e as Contribuições dos Empregadores sobre a Folha.

A Constituição também prevê a elaboração de um orçamento próprio, distinto do fiscal, com fontes de recursos exclusivas para financiar as suas ações<sup>63</sup>. Com o tempo, o OSS – Orçamento da Seguridade Social – passou a contar, também, com a arrecadação sobre a movimentação financeira. (Barros Silva, Melo, Pochmann e Matijascic, 1998)<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Como foi relatado na seção anterior, a reforma constitucional promulgada em 1994 permitiu desvincular 20% da arrecadação de impostos e contribuições para permitir a sua realocação para as áreas mais necessitadas de recursos.

<sup>64</sup> Na verdade, a CPMF foi introduzida para injetar mais recursos na saúde, considerando que, conforme foi observado na seção anterior, os recursos incidentes sobre a folha salarial ou arrecadados pelo INSS deixaram de ser repassados para a saúde.

Nos regimes estatutários dos servidores públicos, cabe aos empregados contribuir com uma parcela que pode variar de 6 a 25% de seu salário (dependendo da regra vigente em cada regime). Essa contribuição, em certos casos, se destina a financiar as pensões, não existindo alíquotas destinadas às aposentadorias. Aos empregadores, ou seja, o Estado em suas três esferas de governo, cabe complementar as diferenças entre o que é arrecadado e os gastos com benefícios.

Com a criação de novas condições para estruturar a seguridade, parecia ser possível dar cabo das dificuldades financeiras. As novas fontes eram diversificadas e cativas. No entanto, o sistema tributário consolidado pela Constituição de 1988, segundo Azeredo (1993), previa uma partilha mais ampla de impostos arrecadados pela União com Estados e Municípios do que nos anos anteriores, tornando reduzida a disponibilidade de recursos próprios para o governo federal, sendo necessário, segundo Velloso (1999), utilizar recursos das contribuições sociais para pagar despesas do governo federal. Partindo desse quadro, as transferências da COFINS e da CSLL para o caixa do INSS passaram a ser consideradas como transferências do Tesouro Nacional, que arrecada esses impostos. É esse aspecto que está no centro da controvérsia sobre a existência ou não de um déficit na previdência, conforme será analisado na próxima seção.

O déficit da previdência continuou sendo, portanto, uma das maiores fontes de controvérsia nos debates que envolviam o saneamento das finanças públicas e a estabilização da economia brasileira. Para alguns, como Velloso (1999), a previdência foi considerada um fator de crise e exigia a adoção de reformas para corrigir as distorções existentes, enquanto para outros a seguridade deve ser considerada em sua totalidade, conforme aponta Feghali (1999). Caso seja aceita a hipótese de existência de déficit, ela é um argumento poderoso para promover reformas que diminuam as despesas com benefícios. Caso a hipótese seja rejeitada, muito do debate sobre crise e reforma perde sentido. Não se trata, portanto, de uma questão trivial.

### *1.2.2 – PERFIL DA PREVIDENCIA PRIVADA E COMPLEMENTAR NO BRASIL*

A Previdência Privada e Complementar tem um perfil de organização diferente daquele do sistema público devido à adoção do regime de capitalização. No Brasil, o sistema opera desde o final dos anos 1960, segundo Nogueira (1985), tendo sido

regulamentado em 1977. Suas dimensões são modestas em termos do grau de cobertura ou quando comparadas às de países vizinhos. Mas como ele já existe há algum tempo, seus fundos não são desprezíveis e é preciso descrever a sua estrutura para poder analisar os projetos de reforma, que visam a superar a crise via estímulo à previdência privada.

### 1.2.2.1 – Dimensões da Previdência Privada e Complementar no Brasil

A *Previdência Privada e Complementar*, de filiação facultativa, tem duas modalidades<sup>65</sup>:

? as *Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP)*

A EFPP se destina aos trabalhadores de uma determinada empresa (ou de um grupo delas), sendo que, para ser constituída, existe a obrigatoriedade da adesão de, pelo menos, 50% dos seus trabalhadores.

? as *Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP)*

A EAPP se destina aos indivíduos que desejam suplementar o valor de sua aposentadoria. Os valores dos benefícios dependem das regras e dos planos escolhidos, não guardando nenhuma relação com os benefícios do regime geral.

O *segmento privado e complementar* apresenta as dimensões apontadas no Tabela 1.2.

**Tabela 1.2**  
Brasil: Dimensões da Previdência Privada e Complementar

| Modalidades                | Segurados<br>(Milhares) |               | Situação Financeira<br>(R\$ mil) |          |            |
|----------------------------|-------------------------|---------------|----------------------------------|----------|------------|
|                            | Contribuintes           | Beneficiários | Receitas                         | Despesas | Patrimônio |
| <i>EFPP (fechada) 2000</i> | 1.732                   | 535           | 12.078                           | 10.617   | 127.700    |
| <i>EAPP (aberta) 2000</i>  | 2.500 -estim.           | N.D.          | 3.726                            | N.D.     | 13.700     |

Fontes: SPC/MPAS e SUSEP- Superintendência de Seguros Privados.

Os ativos (R\$ 127 bilhões) das EFPP, segundo a ABRAPP- Associação das Entidades de Previdência Privada Fechadas-, representavam 12,6% do PIB em dezembro de 2000, ao passo que nas EAPP, segundo a ANAPP- Associação de Empresas Abertas de Previdência Privada-, esse número representou 1,2% (os ativos equivaliam a R\$ 13,7 bilhões) e o somatório deles, portanto, representou 13,8% do PIB.

<sup>65</sup> Este tópico também se baseia, em grande medida, em Draibe e Matijascic (2001).

Tais dimensões se traduzem numa cobertura restrita da previdência complementar. O número de contribuintes é modesto, sendo estimado pela ABRAPP em 2,5 milhões em dezembro de 1996 para as EAPP e em 1,7 milhão para as EFPP. No caso das EAPP, o número é uma estimativa precária, pois esses são os filiados ao sistema e não os que realizam aportes regulares. Esses, provavelmente, representam uma pequena fração daquele número tendo em vista o modesto volume de ativos existente<sup>66</sup>.

Além disso, tanto as EFPP quanto as EAPP possuem um grau de concentração muito elevado, pois a maior EFPP, de acordo com dados da ABRAPP, detém 24% do total de ativos, enquanto na maior EAPP, segundo a ANAPP, esse total é de 48%. Considerando as dez maiores entidades de cada segmento, esses números são, respectivamente, 59% e 89% em dezembro de 2000.

Em resumo, embora sejam expressivos os montantes geridos pelas entidades de previdência privada, o público atendido é restrito e cobre apenas uma pequena parcela da população brasileira. Isso se deve ao fato de os salários no país serem muito reduzidos e serem poucas as empresas estruturadas para organizar fundos de pensão.

#### 1.2.2.2 – Fundos de pensão e planos de benefícios

As EFPP patrocinadas por empresas públicas, conforme é possível observar na Tabela 1.3, oferecem planos de benefícios mais abrangentes em relação àquelas mantidas pela iniciativa privada. Os benefícios mais comuns são as aposentadorias ordinárias (ou por tempo de serviço/contribuição), invalidez e pensões por morte. Como os planos são mantidos por empresas, o elenco de benefícios depende do que foi estabelecido em cada contrato, não havendo, portanto, uniformidade entre eles.

Outra característica interessante apontada na Tabela 1.3 é o fato de haver muitos benefícios do tipo pecúlio por morte, demissão e afastamento ou *vesting*, que permitem o saque de recursos após um determinado tempo de permanência no plano, ou seja, são modalidades que se aproximam dos seguros de vida oferecidos pelas seguradoras tradicionais. Esse tipo de benefício se assemelha, ainda, às regras do FGTS – Fundo

---

<sup>66</sup> As informações referentes às EAPP são muito escassas. Não se sabe o número exato de contribuintes do sistema, onde se situam as empresas gestoras, qual o tipo de plano adotado por cada uma delas (em termos de benefício ou contribuições definidas), além de sua situação atuarial. Não existem informações, também, sobre o número de inativos atendidos pelas EAPP e qual é o perfil dos benefícios concedidos e o seu montante. Assim, não é possível traçar um panorama mais detalhado, como faremos para as EFPP, que possuem registros contábeis e estatísticos mais regulares organizados pela ABRAPP e SPC/MPAS.

de Garantia por Tempo de Serviço –, que permite o saque antecipado dos recursos para todos esses casos, excetuado o tempo de permanência<sup>67</sup>.

**Tabela 1.3**  
Benefícios das EFPP no Brasil segundo a origem do capital da patrocinadora – 1998  
Valores em %

| <i>Benefícios dos planos das EFPP</i> | <b>Privadas nacionais</b> | <b>Privadas estrangeiras</b> | <b>Empresas públicas</b> |
|---------------------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------------|
| <i>Aposentadoria ordinária</i>        | 100                       | 100                          | 100                      |
| <i>Aposentadoria antecipada</i>       | 52                        | 75                           | 48                       |
| <i>Aposentadoria jubilatória</i>      | 26                        | 45                           | 10                       |
| <i>Invalidez</i>                      | 98                        | 92                           | 100                      |
| <i>Pensão para cônjuge</i>            | 90                        | 90                           | 97                       |
| <i>Pensão para dependentes</i>        | 81                        | 69                           | 97                       |
| <i>Pecúlio por morte</i>              | 38                        | 36                           | 79                       |
| <i><u>VESTING</u></i>                 | 76                        | 49                           | 90                       |
| <i>Demissão/afastamento</i>           | 26                        | 51                           | 14                       |
| <i>Outros</i>                         | 24                        | 17                           | 52                       |

Fonte: Towers & Perrin Consultores.

As recentes mudanças<sup>68</sup> introduzidas pela legislação da previdência complementar mantiveram a diversidade de planos. A regra mais importante foi o estabelecimento de uma idade mínima mais elevada, que atinge 60 anos para homens e mulheres nos planos de contribuições definidas e 65 anos naqueles de benefícios definidos, sendo, portanto, mais alta que as idades fixadas para o regime geral e para as aposentadorias e pensões de servidores públicos.

### 1.2.2.3 – O custeio dos fundos de pensão

O custeio das EFPP no Brasil é rateado entre empregadores e segurados. Caso os segurados abandonem a empresa e decidam manter o plano, eles devem arcar com a íntegra do custeio. Além disso, cabe à empresa patrocinadora financiar os gastos administrativos e operacionais. Quando são dissociadas as EFPP patrocinadas entre empresas públicas e privadas, é possível observar, no primeiro caso, que a contribuição é quase paritária entre empregadores e segurados, de acordo com a Tabela 1.4. A paridade deverá ser atingida até o final de 2001 para cumprir os novos regulamentos aprovados na reforma constitucional de 1998. Já no caso das EFPP com mantenedoras privadas, as reforma não modificou o padrão de financiamento e a contribuição dos

<sup>67</sup> O FGTS permite, ainda, efetuar saques para a aquisição ou financiamento da casa própria. Os planos das EFPP também podem oferecer empréstimos a seus participantes que queiram adquirir imóveis.

<sup>68</sup> Decreto 3.721/01.

empregadores representa cerca de dois terços do total, ou seja, uma proporção próxima à observada no caso do INSS.

**Tabela 1.4**

Custeio das EFPP no Brasil segundo a origem do capital da patrocinadora – 2000  
Valores em %

| <i>Contribuição</i> | <b>Total Geral</b> | <b>EFPP Públicas</b> |                |                 |                  | <b>EFPP Privadas</b> |                 |                    |
|---------------------|--------------------|----------------------|----------------|-----------------|------------------|----------------------|-----------------|--------------------|
|                     |                    | <i>Total</i>         | <i>Federal</i> | <i>Estadual</i> | <i>Municipal</i> | <i>Total</i>         | <i>Nacional</i> | <i>Estrangeira</i> |
| <i>Empresa</i>      | 59,9               | 55,2                 | 55,3           | 54,8            | 40,4             | 66,4                 | 67,2            | 63,5               |
| <i>Segurado</i>     | 40,1               | 44,8                 | 44,7           | 45,2            | 59,6             | 33,6                 | 32,8            | 36,5               |

Fonte: AEPS.

Um elemento importante das novas leis complementares referentes às EFPP é o fim da retenção de até 30% da parcela do empregador nos balanços patrimoniais da empresa patrocinadora. A expectativa é a de que esse tipo de mudança, associado à nova sistemática de análise atuarial centrada em cada plano e não na EFPP sob o aspecto de instituição, torne mais transparente a situação financeira e evite a transferência de recursos entre diferentes grupos de segurados, tal como ocorre em planos de contribuições definidas, reduzindo os riscos de insolvência dos planos de benefícios definidos.

#### 1.2.2.4 – Situação atuarial dos fundos de pensão

Em relação à situação financeira das EFPP, segundo a Tabela 1.5, o resultado negativo em 1996 para o sistema foi substituído por outro, positivo, em 1999<sup>69</sup>. Isso se deve a um controle atuarial mais rigoroso por parte da SPC/MPAS que tem obrigado cada plano a revisar as promessas de benefícios com dois mecanismos:

- ? redução dos valores dos benefícios pactuados com os futuros inativos; ou
- ? aumento das contribuições de empregados e empregadores.

Não é possível saber se a primeira opção foi adotada de forma extensiva com base nos dados existentes, mas a segunda opção teve destaque, considerando que as EFPP mantidas por empresas estatais apresentaram um aumento do volume de reservas a amortizar, deixando de apresentar déficits e revertendo, em 1999, a situação de 1996. Para as EFPP mantidas pelo setor privado, o quadro geral, que já era superavitário em

<sup>69</sup> A SPC/MPAS passou a divulgar anualmente os demonstrativos atuariais relacionados às reservas matemáticas consolidadas das EFPP somente a partir de 1996.



1996, apresentou resultados ainda melhores, com o crescimento do excedente atuarial acumulado entre 1996 e 1999.

**Tabela 1.5**  
Situação Atuarial em Relação às Reservas Matemáticas das EFPP  
Valores em Porcentuais – Dezembro de 1996 e 1999

|                             | <b>Total Geral</b> |      | <b>Públicas</b> |      |                |      |                 |      |                  |      | <b>Privadas</b> |      |                 |      |                    |      |
|-----------------------------|--------------------|------|-----------------|------|----------------|------|-----------------|------|------------------|------|-----------------|------|-----------------|------|--------------------|------|
|                             |                    |      | <b>Total</b>    |      | <b>Federal</b> |      | <b>Estadual</b> |      | <b>Municipal</b> |      | <b>Total</b>    |      | <b>Nacional</b> |      | <b>Estrangeira</b> |      |
|                             | 1996               | 1999 | 1996            | 1999 | 1996           | 1999 | 1996            | 1999 | 1996             | 1999 | 1996            | 1999 | 1996            | 1999 | 1996               | 1999 |
| <i>Reservas a Amortizar</i> | 16,7               | 20,7 | 15,9            | 25,0 | 14,3           | 24,9 | 19,9            | 25,2 | 90,2             | 19,2 | 19,9            | 10,3 | 23,7            | 11,5 | 10,1               | 5,7  |
| <i>Déficit Técnico</i>      | 12,1               | 7,1  | 13,5            | 8,4  | 8,9            | 9,7  | 25,2            | 5,1  | 0,4              | -    | 5,8             | 4,0  | 7,5             | 4,5  | 1,2                | 2,2  |
| <i>Superávit Técnico</i>    | 10,7               | 13,3 | 11,4            | 12,0 | 14,1           | 13,7 | 4,4             | 7,5  | 40,5             | 16,4 | 7,6             | 16,5 | 7,9             | 18,3 | 6,7                | 9,7  |
| <i>Resultado Acumulado</i>  | (1,4)              | 6,2  | (2,1)           | 3,6  | 5,2            | 4,0  | (20,8)          | 2,4  | 40,1             | 16,4 | 1,8             | 12,5 | 0,4             | 13,8 | 5,5                | 7,5  |

Fonte: AEPS.

No entanto, a origem do capital da empresa patrocinadora não é determinante para dizer se existe déficit ou superávit em cada plano individual. Mas os resultados das EFPP mantidas por empresas públicas, especialmente as estaduais, ainda apresentam excedentes menores, se for considerado o conjunto. Os melhores resultados em 1996 pertenciam a empresas estatais municipais e, em 1999, esse resultado foi mantido, mas, convém lembrar, ainda são muito poucas as EFPP dessa natureza.

Ao se considerarem os demonstrativos financeiros e atuariais divulgados pelas autoridades sobre o complexo previdenciário, é possível dizer que existem duas situações distintas. Por um lado, as EFPP têm uma situação equilibrada. Por outro lado, no sistema público de previdência, o déficit dos planos de aposentadorias e pensões de servidores públicos leva a necessidades de financiamento elevadas, quando são comparadas as receitas às despesas. Esse déficit contábil no regime geral, apesar de menor, é o que evoluiu mais rapidamente e pode se elevar, considerando as dificuldades para aumentar a arrecadação, se for mantido o contexto de baixo dinamismo da economia e do mercado de trabalho, conjugado ao envelhecimento da população que pressiona pelo acréscimo das despesas com benefícios. Diante disso, é preciso analisar a situação do sistema público com muita atenção, pois, segundo os críticos da estrutura atualmente existente, como Velloso (1999), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) e para o Banco Mundial (2001), a manutenção desse quadro pode agravar a crise e acabará por exigir reformas drásticas para não inviabilizar a gestão das finanças públicas no Brasil.

### 1.3 – MANIFESTAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PÚBLICO

A previdência social brasileira vem apresentado um quadro de crise financeira, segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), Stephanes (1998), Velloso (1999) e Giambiagi (2000). A arrecadação de contribuições sociais incidentes sobre a folha salarial tem sido insuficiente para cobrir as despesas com benefícios e, mantido esse quadro, o sistema pode ser inviável pelo prisma atuarial. Assim, segundo esses autores, existe a necessidade de reformar o sistema. Os fatores que engendram a crise são, por um lado, exógenos ao sistema previdenciário, ou seja, não dependem de reformas em sua estrutura; por outro lado, são endógenos, considerando os problemas referentes à forma como foi constituído o seu arcabouço jurídico-institucional. É necessário, portanto, considerar esses dois aspectos, separadamente, para colocar em destaque as dificuldades financeiras da previdência social no Brasil<sup>70</sup>.

#### 1.3.1 – *IMPACTOS EXOGENOS SOBRE CRISE FINANCEIRA DO COMPLEXO PREVIDENCIARIO*

As questões demográficas, as referentes ao mercado de trabalho e à atividade econômica se refletem nas finanças da previdência, mas nada pode ser modificado no âmbito do sistema, pois elas são exógenas a ele. No Brasil, os impactos dos elementos exógenos sobre a previdência foram muito importantes, dificultando o aumento da arrecadação e a estabilidade das finanças públicas, especialmente quando se considera que os anos 1990 foram os de menor crescimento econômico no contexto da economia brasileira contemporânea.

---

<sup>70</sup> Britto (1992) e Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) utilizaram como categorias de análise os problemas conjunturais, referentes às oscilações do nível de atividades; estruturais, referentes aos Planos de Custeio e de Benefícios da previdência, e gerenciais, em relação a tudo que envolve problemas administrativos e operacionais. Esse tipo de abordagem é impreciso, pois os problemas relacionados à atividade econômica e ao mercado de trabalho podem ser considerados estruturais, sendo que o nível de atividades foi reduzido nas duas últimas décadas e não parece estar se modificando, enquanto os problemas envolvendo o arcabouço jurídico-institucional podem não ser estruturais, pois a legislação vem sendo continuamente alterada e, em seu conjunto, as mudanças foram muito expressivas.

### 1.3.1.1 – Crise financeira e envelhecimento da população

Um dos principais problemas apontados por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), Stephanes (1998) e Além e Giambiagi (1997) para mostrar o elevado potencial de crise financeira do sistema previdenciário no Brasil é o envelhecimento acelerado da população brasileira. Como o regime financeiro é de repartição no segmento público, ou seja, as contribuições arrecadadas são repassadas para os inativos sem a constituição de reservas, o crescente número de idosos reduz a população contribuinte em potencial e, ao mesmo tempo, eleva o número de possíveis beneficiários. Diante dessas circunstâncias, os trabalhadores em atividade deverão contribuir com quantias cada vez maiores para sustentar os inativos, sem que isso lhes dê direito a um benefício maior e proporcional ao esforço realizado para transferir recursos.

Beltrão (1999) caracterizou o perfil etário do país do seguinte modo:

"Em termos de estrutura etária, a população de jovens (até 14 anos de idade) representou cerca de 43% da população total do começo do século até 1970. Neste mesmo período, a participação da população de idosos teve um incremento, passando de 4% a 5%. A população em idade produtiva (de 15 a 59 anos) permaneceu basicamente estável como fração da população total, e ao redor de 53%. O censo de 1980 já registrou mudanças nesta distribuição, com a redução do jovem para 39% e a elevação dos grupos em idade produtiva e de idosos, respectivamente, para 55% e 6%. O censo de 1991 confirma esta tendência de mudança, e estes grupos passam a representar, respectivamente, 35%, 58% e 7%. Prosseguindo neste caminho, em 2020 a proporção de jovens cairá para 24%, a de idosos alcançará 12% e a população em idade ativa, 64%.

Em torno de 2020 as taxas de crescimento dos grupos de jovens e em idade produtiva deverão ambas estar pouco acima de 0,5%, sendo contrabalançadas pelo crescimento da população de idosos, em torno de 3,5%, resultando, para a população como um todo, uma taxa de 0,95%." Beltrão (1999:7).

O problema central para Beltrão (1999), portanto, é o envelhecimento acelerado da população brasileira, que apresenta um quadro em que o número de idosos se eleva em proporções mais aceleradas que as demais coortes populacionais.

No entanto, indicadores baseados no Censo do IBGE mostram que em 1970 havia cerca de 10,6 pessoas entre 15 e 59 anos de idade para cada habitante com 60 anos ou mais. Em 1980, 1991 e na projeção para 2020, esses números são, respectivamente: 9,2; 8,3 e 5,3. Embora o envelhecimento se dê aceleradamente, o número de pessoas em atividade é suficiente para sustentar o crescimento potencial dos inativos. O fator mais preocupante, num horizonte de tempo de 30 anos, não é a elevação da população idosa em relação à total, conforme revelam os dados apresentados na Tabela 1.6. Em 2030, a população com 60 anos ou mais no Brasil e na

América Latina será a metade daquela dos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento –, que congrega os países mais ricos. Essa proporção será ainda menor para os anos anteriores. Somente depois de 2050 os índices se aproximam e em 2100 se tornam assemelhados.

**Tabela 1.6**

Porcentagem da população com mais de 60 anos de idade sobre o total  
1990–2150

| PAISES/REGIÕES                | 1990 | 2000 | 2010 | 2030 | 2050 | 2100 | 2150 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Brasil</i>                 | 6,7  | 7,7  | 9,7  | 16,9 | 24,2 | 29,3 | 30,6 |
| <i>Média Ponderada (AL)</i>   | 6,9  | 7,7  | 9,3  | 16,0 | 23,5 | 29,3 | 30,6 |
| <i>Média Ponderada (OCDE)</i> | 18,2 | 19,9 | 23,1 | 30,7 | 31,2 | 30,4 | 31,0 |

Fontes: IBGE (Censo Demográfico 2000) e World Population Prospects (1998).

Mas a rapidez com que o processo evolui exige a adoção de medidas preventivas, considerando que o número de pessoas em idade ativa em relação ao daquelas com 60 anos ou mais cai pela metade, sendo mais veloz que o observado na OCDE. Conforme aponta a Tabela 1.7, entre 1990 e 2150, o número de pessoas com mais de 60 anos vai elevar-se em 4,5 vezes no Brasil e 4,3 na América Latina, enquanto nos países da OCDE esse total será de 1,7. Os países da OCDE completam o seu processo em 2030, enquanto o Brasil e a América Latina vão apresentar índices acelerados até 2100 e muito acelerados até 2050, sendo que o auge do processo está previsto para 2030. Assim, é preciso se adaptar ao processo de envelhecimento mais acelerado, conforme apontou Beltrão (1999), embora, até 2030, o problema demográfico, em si, não seja o mais relevante, considerando a dimensão da PEA.

**Tabela 1.7**

Crescimento da população com mais de 60 anos em Relação ao Período Anterior  
1990–2150 (%)

| PAISES/REGIÕES                | 1990 | 2000 | 2010 | 2030 | 2050 | 2100  | 2150 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|-------|------|
| <i>Brasil</i>                 | n.a. | 14,9 | 26,0 | 74,2 | 43,2 | 21,1  | 4,4  |
| <i>Média Ponderada (AL)</i>   | n.a. | 11,6 | 20,8 | 72,0 | 46,9 | 24,7  | 4,4  |
| <i>Média Ponderada (OCDE)</i> | n.a. | 9,3  | 16,1 | 32,9 | 1,6  | (2,6) | 2,0  |

Fontes: IBGE (para 1990 e 2000) e World Population Prospects (1998).

O problema central do Brasil em relação aos países mais desenvolvidos não é, ainda, o elevado número de idosos, quando comparado a países centrais ou mesmo vizinhos. Os problemas atuariais estão mais relacionados a outros indicadores, como o mercado de trabalho que não incorpora a PEA– População Economicamente Ativa –. Mas a questão é desafiadora, pois uma estrutura etária madura requer a reorganização dos

serviços públicos para atender as populações idosas, que possuem necessidades diferenciadas em termos de saúde e previdência.

### 1.3.1.2 – Mercado de trabalho, massa salarial e previdência no Brasil

Um dos principais indicadores que aferem a viabilidade financeira da previdência num regime financeiro de repartição, como o do Brasil no segmento público, é a relação entre contribuintes e beneficiários, pois o total arrecadado é imediatamente gasto e quanto menor for essa relação, maior será o esforço dos primeiros. O problema tem se agravado e o quadro pode se deteriorar. A relação entre contribuintes e beneficiários passou de 2,51 em 1981 para 1,82 em 1999, considerando os dados da PNAD/IBGE<sup>71</sup>. Segundo Além e Giambiagi (1997), esse indicador deve deteriorar-se e atingir a marca de 1,20 em 2020.

A queda da relação entre contribuintes e beneficiários não está relacionada ao envelhecimento demográfico no Brasil. Conforme foi apresentado no tópico anterior, em 1990 havia 10,6 pessoas com idades entre 15 e 59 anos para cada uma com 60 ou mais e, em 2020, ainda serão 5,3, segundo as projeções de Beltrão (1999). O problema, conforme aponta a Tabela 1.8, é o reduzido número de contribuintes regulares para a previdência, quando comparado à PEA ou à PIA- população em idade ativa. Entre 1988 e 1999, a PEA cresceu, 26,7%, e a população ocupada, 17,4%. O número de contribuintes, em contrapartida, cresceu apenas 15,8% no período e a maior reação se deu após 2000, pois até 1999 o total era de 4,6%. Esses indicadores atestam que diminuiu a proporção dos que contribuem para a previdência, reduzindo a relação entre contribuintes e beneficiários, apesar do aumento da PEA e da população ocupada.

**Tabela 1.8**  
População, Emprego e Regimes Previdenciários  
Em Unidades e percentuais

| POPULAÇÃO                             | 1988       | 1989       | 1990       | 1992       | 1995       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>População Economic. Ativa (a)</i>  | 61.047.954 | 62.493.599 | 64.467.981 | 64.970.081 | 68.831.906 | 72.067.016 | 74.174.779 | 77.467.473 | 77.327.398 |
| <i>População Ocupada (b)</i>          | 58.728.534 | 60.621.934 | 62.100.499 | 60.088.870 | 66.516.833 | 64.690.588 | 66.049.236 | 65.629.892 | 68.946.421 |
| <i>Contribs. p/ Previdenciários ©</i> | 29.787.416 | 30.649.419 | 31.101.186 | 28.488.976 | 30.009.930 | 30.988.889 | 31.171.920 | 33.821.450 | 34.490.500 |
| <i>c/a (%)</i>                        | 48,8       | 49,0       | 48,2       | 43,8       | 43,6       | 43,0       | 42,0       | 43,7       | 44,6       |
| <i>c/b (%)</i>                        | 50,7       | 50,6       | 50,1       | 47,4       | 45,1       | 47,9       | 47,2       | 51,5       | 50,0       |

Fonte: IBGE – PNAD, vários números. e Censo 2000.

Dados corrigidos pelo Censo 2000 Foram consideradas 15 ou mais horas de atividade para compor a PEA e a população ocupada e não apenas uma hora. Vide Dedecca (1998).

<sup>71</sup> Os dados da PNAD/IBGE envolvem todos os aposentados e pensionistas do regime geral e dos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos regidos por estatutos próprios, não havendo, portanto, distinção entre eles.

A reduzida relação entre contribuintes e beneficiários pode ser explicada pela estrutura do mercado de trabalho do Brasil. De acordo com dados da PNAD/IBGE de 1999<sup>72</sup>:

- ? o número de contribuintes do sistema previdenciário é reduzido, representando 43,5% dos ocupados ou 39,3% da PEA;
- ? entre os empregados, segundo a PNAD/IBGE de 1999, somente 53,4% possuíam Carteira de Trabalho e Previdência Social, 12,9% eram militares ou servidores públicos regidos por estatutos próprios e 34,7% da PEA possuía contratos irregulares, não contribuindo para a previdência; e
- ? entre os empregadores, autônomos (conta própria) e demais ocupações, somente 20,4% transferiam recursos para o INSS.

A massa salarial também se reduziu muito ao longo dos anos 1990, diminuindo o potencial de arrecadação do sistema. A Tabela 1.9, que utilizou os dados do IBGE para as contas nacionais, dimensiona a perda de importância da remuneração dos empregados em relação ao PIB no Brasil: enquanto eles se apropriavam de 45% do PIB em 1990, passaram a se apropriar de somente 37% em 1999. Nos anos de recessão, como foi o ano de 1991, a queda foi mais acentuada, havendo uma recuperação parcial até 1993. De 1994 em diante, a queda foi se dando de forma contínua até 1999, com pequenas oscilações.

Entre 1990 e 1999, a participação da parcela do PIB apropriada pelos trabalhadores autônomos se reduziu constantemente, ou seja, também não foram eles que se beneficiaram da redução da remuneração dos empregados.

A carga tributária líquida, ou seja, aquela que é utilizada pelo Estado após as transferências para as famílias e empresas, se manteve em patamares estáveis, revelando uma queda em 1991 e 1992 em relação a 1990. A parcela destinada à tributação se recuperou parcialmente entre 1993 e 1995 e sofreu novas reduções a seguir, com uma nova recuperação em 1999, mas não pode ser considerada a principal responsável, portanto, pela perda de rendimentos dos empregados, pois, ao longo do período compreendido entre 1990 e 1999, o ganho foi de 1% sobre o PIB.

Finalmente, foi o excedente econômico (ou operacional, segundo a nomenclatura do IBGE) – ou seja, juros, lucros, dividendos e aluguéis – que passou a corresponder a uma parcela crescente do PIB nos anos 1990, segundo a Tabela 1.9. A parte do

---

<sup>72</sup> Estas observações são semelhantes às efetuadas por Pinheiro (2000).

excedente se elevou entre 1990 e 1992, sofrendo uma perda em 1993 e se apropriou, desde então, de uma proporção cada vez maior do PIB, com pequenas oscilações entre os anos, passando a ser a fatia de maior valor desde 1995, quando ultrapassou aquela destinada aos empregados.

**Tabela 1.9**  
Remuneração Salarial, dos Autônomos, Excedente e Tributação: 1988–1999  
Em percentuais sobre o PIB anual

| <i>Indicador</i>             | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Salários</i>              | 45   | 42   | 44   | 45   | 40   | 38   | 39   | 37   | 38   | 37   |
| <i>Autônomos</i>             | 7    | 7    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 5    |
| <i>Excedente econômico</i>   | 33   | 38   | 38   | 35   | 38   | 40   | 41   | 43   | 42   | 41   |
| <i>Carga tribut. Líquida</i> | 15   | 13   | 12   | 13   | 16   | 16   | 14   | 14   | 14   | 16   |

Fontes: IBGE, contas nacionais.

Por fim, os anos posteriores a 1988 apresentaram um aumento do desemprego em relação à PEA. Os desempregados, em geral, não contribuem regularmente para a previdência<sup>73</sup>. Entre 1989 e 1992, o índice de desemprego medido pelo IBGE aumentou continuamente; entre 1993 e 1995 ele se reduziu, mantendo-se, porém, em patamares superiores aos de 1988 e 1989, e, a partir de 1996, ele voltou a se elevar de forma contínua até 1999, sofrendo uma nova redução em 2000. Mas, considerando o período entre 1988 e 2000, o desemprego duplicou, representando um fator adicional de perda de arrecadação para a previdência, como se pode verificar pela Tabela 1.10.

**Tabela 1.10**  
Desemprego Sobre a População Economicamente Ativa no Brasil: 1988–2000  
Em percentuais (média anual)

| 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3,9  | 3,4  | 4,3  | 4,8  | 5,7  | 5,3  | 5,1  | 4,6  | 5,4  | 5,7  | 7,6  | 7,6  | 7,1  | 6,2  |

Fonte: IBGE, pesquisa mensal de emprego.

A situação do mercado de trabalho e da massa salarial, de acordo com os números apresentados, foi um fator determinante para explicar a crise financeira da previdência. O desemprego aumentou, a massa salarial se reduziu e é grande o contingente dos que não contribuem para o sistema. Se o quadro não mudar, a crise pode se agravar, caso o financiamento se baseie, principalmente, nas contribuições sobre a folha salarial.

<sup>73</sup> Embora seja possível, segundo a Lei de Custeio da Previdência Social, continuar participando do sistema como contribuinte individual, que arca com a parcela do empregado e do empregador.

### 1.3.1.3 – Atividade econômica e seus reflexos sobre o sistema previdenciário

O ritmo da atividade econômica também afeta o sistema previdenciário. Em geral, um aumento do PIB deve ter por contrapartida um crescimento sustentado das receitas de contribuições sociais para a previdência, ou seja, seu comportamento é pró-cíclico.

Com base nos resultados da Tabela 1.11, que utilizou dados do IBGE e do INSS, é possível perceber que o comportamento da arrecadação foi pró-cíclico após 1988. Em anos de crescimento econômico negativo ou com reduzida intensidade, houve queda na arrecadação de contribuições para o INSS em proporções mais acentuadas que a do próprio PIB, conforme foi o caso dos anos de 1988, 1990, 1991, 1992 e 1998. Já os anos de 1993, 1995 e 1996 apresentaram um crescimento mais acelerado que o do PIB por parte das receitas de contribuições do INSS<sup>74</sup>. Por fim, 1989 e 1999 tiveram um crescimento do PIB menor e uma queda nas receitas do INSS, comprovando que um desempenho favorável da economia aumenta a arrecadação<sup>75</sup>.

**Tabela 1.11**  
Crescimento Anual do PIB e da Arrecadação do INSS: 1988–1999  
Em percentuais

| <i>Indicador</i>      | 1988 | 1989 | 1990  | 1991  | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>PIB</i>            | -0,1 | 3,2  | -4,4  | 1,0   | -0,5 | 4,9  | 5,9  | 4,2  | 2,8  | 3,7  | -0,1 | 0,8  |
| <i>Arrecad. INSS*</i> | -8,0 | -1,2 | -15,1 | -10,2 | -1,3 | 14,5 | -5,3 | 17,9 | 12,0 | 1,9  | -3,2 | -6,6 |

Fonte: DIESP/FUNDAP.

Como as despesas com benefícios apresentam um caráter contracíclico<sup>76</sup>, no Brasil ou em qualquer outro país, pois as despesas se mantêm constantes ou mesmo crescentes em anos recessivos, a necessidade de garantir fontes alternativas de financiamento continuou sendo premente, conforme assinalava Dain (1988). Se forem mantidos a tendência de crescimento das despesas com benefícios e o baixo dinamismo da arrecadação, é possível supor, como fazem Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), que o sistema tende à inviabilidade atuarial nas próximas décadas se não forem introduzidas reformas que reduzam os pagamentos destinados aos inativos ou se não aumentarem as contribuições incidentes sobre o excedente econômico<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> O ano de 1994 foi uma exceção, pois a queda das receitas do INSS refletiu, em parte, o fim dos ganhos de arrecadação com as medidas de combate à sonegação promovidas pela gestão Britto em 1993, segundo Schymura, Fragelli, Magalhães e Portocarrero (1994).

<sup>75</sup> Ness, Guedes e Moreira (1991) encontraram um resultado muito assemelhado ao analisar os anos 1980.

<sup>76</sup> Ou seja, quando existe retração no nível de atividades, tende a elevar-se a demanda por benefícios e vice-versa.

<sup>77</sup> Lei 8.212/91, artigo 10 – atualizada pela EC-20 e Lei 9.876/99.



### 1.3.2 – *CRISE FINANCEIRA E PROBLEMAS ENDOGENOS DO COMPLEXO PREVIDENCIARIO*

Apesar de as questões exógenas terem apresentado importantes reflexos sobre as finanças do sistema previdenciário brasileiro, as questões endógenas, ou seja, aquelas que dependem da maneira pela qual o sistema se estrutura, são essenciais para descrever as dificuldades pelas quais passa o complexo previdenciário no Brasil. Assim, para compreender a dimensão endógena da crise, cabe analisar a temática envolvida na gestão, questões relativas ao financiamento e os problemas que decorrem do plano de benefícios<sup>78</sup>.

#### 1.3.2.1 – **Gestão e crise financeira do complexo previdenciário**

A previdência vem enfrentando, ao longo de sua história, um grande número de dificuldades que se refletem negativamente sobre as finanças. Entre os problemas abordados por Andrade (1999) e Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), é possível destacar os seguintes:

- ? reduzido número de contribuintes em relação à PEA;
- ? volume de arrecadação inferior ao potencial;
- ? fraudes na concessão de benefícios; e
- ? elevado custo com despesas operacionais e administrativas.

De acordo com as simulações de Andrade (1999), se fossem considerados o **PIB urbano per capita e as alíquotas médias de cada período**, seria possível estimar as perdas de arrecadação em razão do reduzido número de contribuintes e decorrentes de evasão ou sonegação, calculando o que foi arrecadado e quanto deveria ser arrecadado se todos contribuíssem regularmente. Segundo os dados dos censos demográficos e da Contagem Populacional de 1996 analisados pela autora, transcritos na Tabela 1.12, as perdas de arrecadação sempre foram importantes, sendo que o volume mais reduzido se deu em 1980 e o mais elevado em 1970, mas as perdas sempre representaram um total entre 20 e 30% de 1970 a 1996, o que é considerado elevado. As épocas de maior dinamismo, como 1980, apresentaram perdas menores,

---

<sup>78</sup> A presente seção apresentará, tão somente, dados e argumentos dos que se debruçaram sobre a questão nos anos 1990. A análise crítica do debate dos anos 1990 será realizada no capítulo 3, quando será avaliada a pertinência das propostas de reforma para superar o quadro de crise existente.

mas importantes, deixando entrever que existe um número menor de contribuintes quando o nível de atividades é menor, conforme ocorreu nos anos 1990.

**Tabela 1.12**  
Arrecadação total *versus* arrecadação potencial da previdência  
Valores em Reais de 1996

| <i>Receitas da Previdência Social</i>                        | <b>1970</b>    | <b>1980</b>    | <b>1991</b>    | <b>1996</b>    |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Receita da previdência (1)</i>                            | 8.578.663.205  | 27.431.238.826 | 31.214.273.410 | 38.527.480.409 |
| <i>Receita potencial- rendimento total da PEA urbana (2)</i> | 12.312.307.859 | 34.499.576.290 | 42.939.482.699 | 53.243.386.000 |
| <i>Perdas de arrecadação (2)-(1)</i>                         | 3.733.644.654  | 7.068.337.464  | 11.725.209.289 | 14.715.905.591 |
| <i>Arrecadação aferida sobre o potencial (1)/(2)</i>         | 69,68%         | 79,51%         | 72,69%         | 72,36%         |
| <i>Perdas de receitas sobre o potencial 1-(1)/(2)</i>        | 30,32%         | 20,49%         | 27,31%         | 27,64%         |

Fontes: Contas nacionais, Censos 1950–1991 e Contagem da População – 1996. *Apud* Andrade (1999:137).

Os problemas inerentes à gestão também existem no âmbito dos benefícios. Segundo o AEPS para 2000 foi encerrado, por irregularidade, 1,88% do total de benefícios cessados, ou seja, que deixam de ser pagos pelo INSS. Mas vários analistas acreditam ser mais elevado o número de fraudes, criticando as ações administrativas. Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997):

"Não existem dados precisos sobre as fraudes nos benefícios previdenciários e assistenciais. Estimativas preliminares indicam, a partir de auditorias realizadas pelo MPS, que cerca de 30% do total de benefícios pecuniários podem estar sendo pagos indevidamente. A simples constatação de que quase metade das aposentadorias urbanas por invalidez tem a causa psiquiátrica como preponderante para a concessão do benefício, pode ser considerada como um sério indicador da gravidade do problema. Na área rural, existem indícios de que mais da metade das aposentadorias foi concedida irregularmente.

É verdade que, em tempos recentes, o MPS/INSS tem investido algum esforço no combate às fraudes. Mais de 1,1 milhão de benefícios foram cancelados ou suspensos no período entre outubro de 1992 e maio de 1994. Segundo informações dos próprios auditores, isto seria apenas a ponta do *iceberg*, pois os critérios de detecção foram os mais simples possíveis: homonímia com coincidência de idade e filiação; checagem de procuradores de segurados supostamente inválidos que muitas vezes já haviam falecido e outras tantas providências básicas." Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997:40).

Por fim, existem críticas referentes ao elevado custo do sistema previdenciário. Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) afirmam que os valores gastos representam mais de 10% das despesas e qualquer seguradora poderia realizar o mesmo serviço, auferindo lucros e cobrando taxas menores. Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997):

"A previdência social é uma máquina ineficiente e perdulária, gastando, consigo mesma, cerca de 10% de tudo o que paga de benefícios. Para uma 'seguradora' que nem mesmo tem um cadastro de seus clientes, trata-se de uma cifra surpreendente. Apenas para citar um exemplo oposto, o sistema de previdência básica oficial nos Estados Unidos gasta apenas 1% do total de benefícios pagos, com qualidade de serviços incomparavelmente melhor." Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997:41)<sup>79</sup>.

De acordo com Zockun (1994:384), para cada cem unidades monetárias, 10,75 representam o custo administrativo. Desse total:

- ? 6,95 cobrem as despesas com pessoal,
- ? 1,05 custeiam o processamento de dados,
- ? 0,75 remuneram a rede bancária e
- ? 2,00 se destinam a despesas diversas.

Segundo Zockun (1994), uma seguradora privada cobraria 5,00 para efetuar o mesmo serviço, incluindo aí as despesas comerciais e o lucro.

Tal situação não é característica apenas da previdência social. De um modo geral, segundo Coutinho, Barbosa de Oliveira *et al.* (1995), o Estado não valoriza os recursos humanos e não utiliza métodos modernos de gestão, decorrendo daí a crescente ineficiência do serviço público que se traduz em custos operacionais elevados. O elevado ônus da máquina administrativa, segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), subtrai recursos importantes que poderiam ser utilizados para outros fins, tais como elevar o valor dos benefícios.

### 1.3.2.2 – Financiamento, déficit e crise financeira do complexo previdenciário

Os problemas referentes ao mercado de trabalho e à atividade econômica apresentaram reflexos negativos sobre o financiamento da previdência. O crescimento do número de benefícios e dos valores pagos não teve como contrapartida uma arrecadação maior sobre a folha salarial.

A Tabela 1.13 descreve a evolução da carga tributária em relação ao PIB com base em dados do IBGE para as contas nacionais nos anos 1990, revelando que as contribuições destinadas à previdência não recuperaram, em 1999, o patamar de 1990. A queda da carga tributária foi brusca em 1991 e se manteve baixa em 1992,

---

<sup>79</sup> Dados divulgados pelo MPAS no AEPS não permitem comprovar esse tipo de afirmação, conforme será analisado no Capítulo 3.

recuperando-se, em parte, com os esforços de combate à sonegação em 1993; voltou a baixar em 1994, quando atingiu o ponto mínimo dos anos 1990. Com o advento do Plano Real, houve uma nova recuperação da carga tributária bruta que se iniciou lentamente entre 1995 e 1997. Com as dificuldades enfrentadas pelas contas públicas, o esforço de arrecadação e tributação voltou a se fortalecer em 1998 e, em 1999, o percentual sobre o PIB atingiu os patamares mais elevados do período<sup>80</sup>.

O comportamento da arrecadação da previdência foi semelhante àquele da carga tributária bruta, pois também apresentou queda em 1991, voltando a crescer continuamente até 1994, mas o patamar de 1990 não foi mais superado. Em 1995 e 1996, houve uma nova inflexão na trajetória da arrecadação da previdência, que retomou o crescimento até 1996, reduziu-se um pouco em 1997 e atingiu o segundo maior patamar do período em 1999.

A arrecadação de tributos estaduais teve um desempenho melhor que o da previdência e se apropriou de montantes similares de recursos, com oscilações menos bruscas e sem perda de participação em relação ao PIB, mas os resultados foram inferiores aos dos impostos e contribuições sociais federais, ou seja, COFINS, CSLL e CPMF, no período, enquanto a parte municipal obteve ganhos importantes, mas sempre representou uma fatia modesta em relação ao total da carga tributária.

**Tabela 1.13**  
Composição da Carga Tributária Bruta por Fonte Arrecadadora: 1990–1999  
Em percentuais sobre o PIB do ano

| <i>Componente da Carga Tributária</i> | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Previdência</i>                    | 8,0  | 6,1  | 6,0  | 6,7  | 5,6  | 5,9  | 7,1  | 6,0  | 7,4  | 7,5  |
| <i>Tesouro Nacional</i>               | 12,8 | 10,1 | 10,7 | 11,4 | 13,4 | 12,7 | 12,2 | 13,6 | 13,0 | 14,7 |
| <i>Estados</i>                        | 8,0  | 7,2  | 7,0  | 6,4  | 7,8  | 8,1  | 8,0  | 7,6  | 7,5  | 8,0  |
| <i>Municípios</i>                     | 0,9  | 1,0  | 1,3  | 0,8  | 1,0  | 1,4  | 1,4  | 1,4  | 1,5  | 1,4  |
| <i>Total</i>                          | 29,6 | 24,4 | 25,0 | 25,3 | 27,9 | 28,0 | 28,6 | 28,6 | 29,3 | 31,7 |

Fonte: IBGE, contas nacionais.

O indicador que vem sendo adotado para verificar se existe déficit na previdência é a comparação entre a arrecadação de contribuições incidente sobre a folha salarial e as despesas totais do INSS e dos regimes de aposentadorias e pensões dos servidores públicos para aferir qual é a necessidade de financiamento, segundo Velloso (1999).

<sup>80</sup> É lícito afirmar, porém, que o aumento de gastos com benefícios de servidores inativos foi um dos principais motivos para acelerar o crescimento da arrecadação do Tesouro, tendo em vista que o número de inativos do RJU aumentou de 542 mil em 1991 para 921 mil em 1999, segundo dados do MPOG Assim, a crise possui uma componente previdenciária centrada em servidores públicos.

A Tabela 1.14 apresenta os dados de déficit segundo a formulação de Velloso (1999). O déficit mais expressivo é o dos inativos do RJU para todo o período, mas os seus valores se equilibraram a partir de 1998. No entanto, segundo os dados apresentados pelo autor, o déficit do INSS é aquele que se eleva mais rapidamente, sendo a maior fonte de instabilidade em potencial. O custo foi coberto com a arrecadação da COFINS, CSLL e CPMF, cujas alíquotas vêm sendo aumentadas continuamente.

**Tabela 1.14**

Contas Primárias do Governo Central  
Em Bilhões de 1998 deflacionados pelo PIB nominal

| <i>Contas Primárias</i>                          | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>2001*</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 1 Déficit do INSS                                | (0,6)       | (0,2)       | (3,3)       | (7,4)       | (13,0)       |
| 2 Superávit do Seguro-Desemprego                 | 3,8         | 4,2         | 3,2         | 2,2         | 2,2          |
| 3 Despesas com Benefícios da Loas                | -           | (0,2)       | (0,8)       | (1,1)       | (1,4)        |
| 4 Déficit inativos do RJU                        | (17,4)      | (16,8)      | (16,5)      | (19,0)      | (13,2)       |
| 5= 1+2+3+4                                       | (14,2)      | (13,0)      | (17,4)      | (25,3)      | (25,4)       |
| 6 Arrecadação da COFINS + CSLL                   | 29,3        | 28,4        | 27,9        | 26,4        | 32,5         |
| 7= 6-5   | 15,1        | 15,4        | 10,5        | 1,1         | 7,1          |
| 8 Arrecadação da CPMF                            | 0,2         | -           | 7,2         | 8,1         | 11,8         |
| 9= 7+8   | 15,3        | 15,4        | 17,7        | 9,2         | 18,9         |
| 10 Despesas com servidores ativos do RJU         | 28,7        | 26,6        | 25,3        | 25,9        | 23,3         |
| 11 Despesas e investimentos dos Demais Programas | 29,2        | 26,9        | 39,5        | 36,5        | 20,0         |
| 12 10+11   | 57,9        | 53,5        | 64,8        | 62,4        | 43,3         |
| 13 Receita Líquida de Impostos Federais          | 47,5        | 41,6        | 44,6        | 59,1        | 47,8         |
| 14= 13-12  | (10,4)      | (11,9)      | (20,2)      | (3,3)       | 4,5          |
| 15 SALDO PRIMÁRIO (9+14)                         | 4,9         | 3,5         | (2,5)       | 5,9         | 23,4         |
| % do PIB   | 0,6         | 0,4         | (0,3)       | 0,6         | 2,6          |

Fontes: Ministério da Fazenda – Boletim Tesouro Nacional, dezembro de 2000 – e MPAS, Informe da Previdência Social, Janeiro de 2001. *Apud* Velloso (1999:13).

? Dados projetados para 2001.

Conforme aponta Velloso (1999), o insucesso da reforma previdenciária de 1998, que não introduziu uma idade mínima e não rebaixou os valores dos benefícios a serem concedidos no regime geral, tende a manter as despesas elevadas nos orçamentos em aberto, o que exige, conforme mostra a Tabela 1.14, uma redução nas demais despesas de custeio e investimento do governo, bem como nos salários dos servidores em atividade para garantir o superávit primário prometido no acordo com o FMI. Segundo Velloso (1999), como o esforço tributário já é elevado, será preciso promover novos ajustes sob pena de deteriorar o serviço prestado pelo Estado brasileiro.

Diante dos resultados apresentados, o autor considera que:

"O principal fator de pressão sobre o déficit público brasileiro se situa na existência de vários orçamentos em aberto, ou seja, orçamentos que contêm basicamente

pagamentos diretos (transferências) a pessoas, e onde a evolução da despesa se dá sem qualquer ligação direta com o comportamento da receita.

(...)

O principal déficit em aberto existente hoje é o da Previdência Social, que antes de 1988 ostentava superávits e hoje passou a exibir déficits de grandes proporções. O próximo em importância é relativo ao sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos. E não menos importantes são os do seguro-desemprego e dos benefícios assistenciais básicos. Até o momento, o orçamento da saúde foge da definição de orçamento em aberto, mas essa característica pode vir a se revelar em qualquer momento." Velloso (1999:1).

De acordo com Velloso (1999), portanto, a previdência social foi a principal responsável pelo déficit público, colocando em risco a estabilidade de preços da economia brasileira e dificultando o investimento externo. Considerando a fragilidade da situação financeira do setor público, o déficit da previdência impede, em última instância, a retomada do crescimento do PIB em níveis mais acelerados, levando em conta os temores dos mercados financeiros diante do quadro macroeconômico apresentado.

Segundo Velloso (1999), a Constituição aumentou o déficit, pois:

- ? Fixou o piso de benefícios em um salário mínimo, dobrando os valores pagos antes de 1988 para uma parcela expressiva dos beneficiários;
- ? Tornou mais brandos os critérios de acesso aos benefícios para as mulheres e trabalhadores rurais;
- ? Elevou o valor dos benefícios mediante a adoção de fórmulas de cálculo mais generosas.

Os reajustes do salário mínimo em patamares superiores à inflação medida pelo IBGE ou pela FGV incrementaram ainda mais o déficit do regime geral após 1995<sup>81</sup>.

No que diz respeito aos regimes de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, Velloso (1999:9) afirmou que:

- ? a criação de RJU pela Constituição de 1988 incorporou cerca de 400 mil ex-celetistas que passaram a ter estabilidade no emprego e direito a se aposentarem, recebendo o equivalente ao último salário, e não mais o teto do INSS.
- ? em decorrência do rápido aumento do número de aposentadorias do RJU, o déficit se elevou continuamente, e seu patamar é o mais elevado, em termos absolutos, em relação a todos os orçamentos em aberto.

---

<sup>81</sup> Cheikh Kane (1998) relembra que o fim da inflação com o Plano Real diminuiu a arrecadação com juros e dividendos de recursos aplicados em dívida pública. É possível acrescentar, ainda, que a recuperação do salário mínimo e do valor dos benefícios foi um fator importante de pressão sobre as despesas entre 1995 e 1997, conforme assinala Brant (2001).

Por fim, segundo Velloso (1999), a regulamentação da LOAS em dezembro de 1995 introduziu mais um elemento de desequilíbrio das contas primárias do governo central, considerando a demanda potencial por esse tipo de benefício.

As colocações desenvolvidas por Velloso (1999) são assemelhadas às apresentadas por Stephanes (1998), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), Giambiagi (2000) e pelo Banco Mundial (2001). Os demonstrativos financeiros referentes a déficit público do governo federal que trabalham com o conceito de necessidade de financiamento são semelhantes ao adotado pelos estudos citados<sup>82</sup>.

Mas esse tipo de conceito "contábil", que considera o confronto entre arrecadação e despesas, vem sofrendo críticas. Dain (1999), Feghali (1999) e a ANFIP (2001) procuram demonstrar, conforme foi observado nas seções anteriores do presente capítulo, que a seguridade deve ser tratada em conjunto e que as fontes de recursos devem ser comparadas às despesas com saúde, assistência e previdência social. Com esse tipo de abordagem, haveria superávit na seguridade e não déficit na previdência. Assim, diante desse quadro, não seria cabível promover reformas para equilibrar as finanças, uma vez que elas já se encontram equilibradas<sup>83</sup>.

Marques (2000) apresenta uma argumentação bem delineada para defender a inserção da previdência no âmbito da seguridade e os princípios aprovados pela Constituição de 1988, ao considerar que os beneficiários dos programas ditos assistenciais devem obter recursos de contribuições sociais devido à sua importância no contexto da sociedade capitalista:

"Se partirmos do pressuposto que o trabalho é a fonte de criação de riquezas e o instrumento do reconhecimento social dos indivíduos na sociedade capitalista, as contribuições devem financiar inclusive os programas assistenciais. Desse modo, o caráter de salário socializado das contribuições estaria sendo aplicado no seu sentido mais amplo, pois a socialização decorre não apenas do uso indistinto por seus beneficiários, mas do entendimento de que seus recursos são produzidos pelo trabalhador coletivo. E esse trabalhador é formado também pelo exército de reserva, clientela que demanda benefícios ou o seguro desemprego."

<sup>82</sup> Este é o caso do Boletim de Acompanhamento Macroeconômico editado pelo Ministério da Fazenda.

<sup>83</sup> Segundo Feghali (1999:6), ao questionar os dados do governo referentes ao déficit da previdência: "O projeto do governo pretende, tão somente, reduzir benefícios sob o argumento do déficit do sistema. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que defende este argumento, aponta na direção oposta na previsão do Orçamento para o ano de 2.000. Segundo projeções do Governo Federal para o Orçamento do ano 2000, espera-se arrecadar R\$ 134 bilhões em contribuições sociais. Os gastos com saúde, INSS, pagamentos de servidores, enfim, toda a despesa da Seguridade consumirá R\$ 120 bilhões. Ou seja, o Governo prova que haverá superávit de R\$ 14 bilhões. Creio que esta Comissão deva atuar na real solução das políticas sociais não permitindo uma brutal redução de benefícios."

(...)

"Assumindo-se que os baixos salários e a inexistência de emprego para todos é função de uma determinada combinação de nível de produtividade e de relações entre capital e trabalho, as ações individuais dos empresários, que pagam baixos salários, passa a ser responsabilidade do conjunto das empresas. O lado perverso dessas ações, isto é, o desemprego e a necessidade de auxílio para a complementação de renda, é assumido pelo conjunto de empresários, através das contribuições." Marques (2000:140).

A argumentação em prol das reformas não se restringe a uma análise dos demonstrativos financeiros que possui argumentos sólidos de lado a lado, quando se consideram as técnicas contábeis ou, ainda, os preceitos legais introduzidos pela Constituição de 1988. É necessário ir além, destacando que o mercado de trabalho possui uma vasta gama de ocupações precárias e a situação está se agravando, conforme demonstram Baltar, Dedecca e Henrique (1996). Um cenário dessa natureza requer um plano de benefícios que não se baseie apenas no vínculo contributivo, que é muito frágil no Brasil.

Mas, além das questões relativas ao financiamento e à dicotomia seguro/seguridade social, existem outros aspectos, relacionados aos benefícios, que vêm sendo duramente atacados pelos críticos da previdência brasileira, sendo necessário analisar de forma atenta, a partir de agora, os aspectos legais e atuariais, que podem refletir-se negativamente sobre a credibilidade do sistema e sobre o horizonte atuarial.

### **1.3.2.3 – Benefícios e crise financeira do complexo previdenciário**

Velloso (1999), ao tratar da questão dos orçamentos em aberto, em geral, e da previdência, em particular, afirma que a maior das dificuldades enfrentadas pelas finanças públicas é o pagamento de benefícios com valores preestabelecidos, que não guardam relação com a evolução da arrecadação, tendendo a gerar desequilíbrios atuariais. Assim, a redução do valor dos benefícios é uma condição necessária para obter a estabilidade das variáveis macroeconômicas e retomar o crescimento do PIB.

A necessidade de promover reformas vem sendo defendida com argumentos que transcendem a questão puramente fiscal. Existe, segundo Kaizô Beltrão, a necessidade de introduzir uma idade mínima e eliminar os elementos de iniquidade que caracterizam o sistema previdenciário. Segundo o autor:

(...) "O aumento da sobrevida, conjugado às generosas regras de concessão dos benefícios previdenciários, permitindo que muitos se aposentem precocemente,



faz que a duração média dos benefícios no Brasil seja maior do que nos países da OCDE, que congrega os países mais ricos e desenvolvidos do mundo. Enquanto a expectativa de duração do benefício de um homem nos países da OCDE é de 15,2 anos, a de um brasileiro é de 17,5 anos. No caso das mulheres brasileiras, a duração média dos benefícios é de 20,0 anos, contra os 18,6 anos da OCDE.” Beltrão (1999:16).

Ao ser analisado o quadro do Brasil, a forma de estruturar o sistema foi considerada excessivamente generosa para um país com renda modesta, pois conferiu direitos mais liberais que os de países da OCDE, que afinal, são os mais ricos do mundo.

A estrutura do plano de benefícios é inadequada, segundo Camarano, Oliveira, Beltrão e Médici (1998:2) considerando o argumento utilizado para defender as aposentadorias por tempo de serviço (ou contribuição), que justifica a sua manutenção para contrabalançar a reduzida duração da vida média de um brasileiro. Em outras palavras, é necessário aposentar-se antes porque a morte é prematura no Brasil. O argumento é errôneo, segundo os autores, porque ele se baseia na expectativa de vida ao nascer, que é de cerca de 68,4 anos de idade, segundo dados da PNAD/IBGE para 1999, não sendo adequada para tratar da previdência, pois os segurados ingressam no sistema mais tarde. Ou seja, quem atinge os 15, 30 ou 60 anos tende a viver cada vez mais.

A Tabela 1.15 apresenta a estimativa dos autores sobre a esperança de vida condicional da população brasileira em idades selecionadas. Assim, a partir dos dados existentes, é possível observar que a esperança total de vida aumenta à medida que a pessoa envelhece e, neste particular, as mulheres estão em condições mais vantajosas que os homens. Além disso, o brasileiro que atinge os 50 ou 65 anos de idade não vive menos que outros povos, segundo Camarano, Oliveira, Beltrão e Médici (1998:6), não sendo justificável manter um benefício como a aposentadoria por tempo de serviço sem estabelecer uma idade mínima para a aposentadoria.

**Tabela 1.15**  
Esperança de Vida Condicional por Idades Selecionadas – 1996

| Idades Selecionadas | 0     | 1     | 10    | 20    | 40    | 50    | 60    | 65    | 70    |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Homens              | 61,14 | 64,55 | 65,33 | 65,95 | 69,46 | 71,87 | 75,21 | 77,31 | 79,64 |
| Mulheres            | 69,81 | 72,71 | 73,41 | 73,74 | 75,03 | 76,20 | 78,13 | 79,46 | 80,86 |

Fonte: IBGE.

Elaboração: Camarano, Oliveira, Beltrão e Médici (1998:3).

O problema central do sistema previdenciário brasileiro, portanto, é a existência de aposentadorias por tempo de contribuição (serviço) que permitem a passagem para a condição de inativo numa idade muito precoce, tornando altas as despesas em virtude do elevado tempo de permanência do segurado como beneficiário.

A Tabela 1.16 destaca, entre 1980 e 2000, como a aposentadoria por tempo de serviço se apropriou da maior parte dos recursos destinados às aposentadorias do INSS, revelando que esse benefício é oneroso e, potencialmente, iníquo. Os gastos totais com aposentadorias por tempo de serviço se elevaram devido à sua crescente participação no total. O aumento da participação dos gastos com aposentadorias por idade foi constante ao longo do tempo, pois foram concedidos muitos benefícios para os trabalhadores rurais, que não contribuem para o sistema, e, como a maioria recebe exatamente um salário mínimo, os reajustes foram maiores que os das aposentadorias por tempo de serviço. A participação mais destacada das aposentadorias por idade se deu, justamente, entre 1991 e 1995, quando o piso foi aumentado para um salário mínimo e, no período seguinte, houve uma modesta perda por causa do aumento de concessões de aposentadorias por tempo de serviço, enquanto se processava a reforma da previdência. As aposentadorias por invalidez perderam participação em relação ao número e ao total de gastos com benefícios mantidos, o que se deve ao aumento da participação das aposentadorias por idade e tempo de serviço sobre o total. Convém destacar, ainda, o combate às fraudes que, segundo dados do INSS<sup>84</sup>, atingiram mais diretamente os benefícios relacionados à invalidez.

**Tabela 1.16**  
Participação das Modalidades de Aposentadorias Mantidas em Número e Valor  
Dados para Dezembro de cada período

| <i>Período (médias)</i> | <b>1980–85</b> |              | <b>1986–90</b> |              | <b>1991–95</b> |              | <b>1996–2000</b> |              |
|-------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|------------------|--------------|
| <i>Aposentadorias</i>   | <i>Número</i>  | <i>Valor</i> | <i>Número</i>  | <i>Valor</i> | <i>Número</i>  | <i>Valor</i> | <i>Número</i>    | <i>Valor</i> |
| <i>Tempo de Serviço</i> | 20,9           | 51,4         | 22,7           | 52,8         | 22,9           | 50,6         | 28,3             | 57,8         |
| <i>Idade</i>            | 44,9           | 23,3         | 44,4           | 24,0         | 50,5           | 31,4         | 51,3             | 29,3         |
| <i>Invalidez</i>        | 34,3           | 25,3         | 32,9           | 23,2         | 26,6           | 18,0         | 20,4             | 13,0         |

Fonte: MPAS-AEPS: Edições de 1998 e 1999.

Considerando o restante do complexo previdenciário, a parcela apropriada pelas aposentadorias por tempo de contribuição é ainda maior, conforme é possível observar na Tabela 1.17, pois as EFPP e o RJU concentram um número mais elevado de aposentadorias dessa modalidade em comparação com as demais.

<sup>84</sup> Schymura, Fragelli, Magalhães e Portocarrero (1994:11).

**Tabela 1.17**  
Distribuição das Aposentadorias: INSS, RJU e EFPP  
(% sobre o total de aposentadorias) –1999

| <i>Tipo de benefício</i>                                       | <b>INSS</b> | <b>RJU</b> | <b>EFPP</b> |
|--|-------------|------------|-------------|
| <i>Aposentadorias por tempo de contribuição (integral)</i>     | 7,6         | 32,2       | 88,3        |
| <i>Aposentadorias por tempo de contribuição (proporcional)</i> | 20,7        | 57,4       |             |
| <i>Aposentadoria por invalidez</i>                             | 20,4        | 9,2        | 6,9         |
| <i>Aposentadoria por idade (e compulsória no RJU)</i>          | 51,3        | 1,2        | 4,8         |

Fontes: MPAS-AEPS e MPOG, Boletim do Servidor.

Os segurados do RJU e das EFPP têm empregos mais estáveis e com melhor remuneração, tendo como resultante um inativo que recebe, basicamente, aposentadorias por tempo de contribuição. As diferenças de remuneração explicam também a diferença entre o valor médio de benefícios do INSS, que é de 1,9 salário mínimo, dos servidores civis do Poder Executivo Federal, totalizando 12,9 salários mínimos e do Poder Judiciário Federal, de 42 salários mínimos, segundo dados do MPOG para novembro de 2000. Uma comparação análoga pode ser estabelecida com as EFPP, onde a complementação, ou seja, o adicional em relação ao que é pago pelo INSS para as aposentadorias, representa um total de 9,5 salários mínimos, segundo dados do SPC/MPAS para novembro de 2000.

Ao observar os volumes de recursos gastos com aposentadorias por tempo de serviço, Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) fazem a seguinte observação:

"Ocorre que em regime de repartição, o déficit de custeio é coberto por transferências de outros segurados: os da mesma geração que não conseguem se aposentar por tempo de serviço e por contribuintes das futuras gerações. Esse fato introduz um componente de extrema iniquidade no sistema: estudos realizados pela equipe de seguridade do IPEA têm demonstrado uma redistribuição de renda às avessas no que tange à aposentadoria por tempo de serviço, uma verdadeira síndrome de Robin Hood, onde os mais pobres subsidiam os menos pobres." (Oliveira, Beltrão e Ferreira, 1997:52).

A citação destacada acima resume a avaliação dos autores a respeito das distorções geradas pelas aposentadorias por tempo de contribuição (ou serviço) que conferem um caráter iníquo ao regime geral. Essa avaliação não é integralmente partilhada por Banco Mundial (1995, 2001), pois, embora os dois estudos considerem as aposentadorias por tempo de serviço dispendiosas, não são elas as maiores beneficiárias dos subsídios existentes no INSS e sim as aposentadorias por idade com um reduzido tempo de contribuição, conforme é possível observar na Tabela 1.18.

**Tabela 1.18**  
Taxas de Retorno para Aposentadorias por Tempo de Serviço e por Idade do INSS  
Em percentuais. Dados para 1994

| <i>Aposentadoria</i>    | <b>Tempo de contribuição – Anos</b> |          | <b>Taxa Anual de Retorno (%)</b> |
|-------------------------|-------------------------------------|----------|----------------------------------|
|                         | Homens                              | Mulheres |                                  |
| <i>Idade</i>            | 5                                   | 5        | 43,93                            |
|                         | 12                                  | 12       | 15,06                            |
|                         | 15                                  | 15       | 11,25                            |
|                         | 45                                  | 40       | 2,86                             |
| <i>Tempo de serviço</i> | 30                                  | 25       | 7,60                             |
|                         | 35                                  | 30       | 7,02                             |
|                         | 40                                  | 35       | 5,46                             |
|                         | 25                                  | 25       | 11,03                            |

Fonte: MPAS.

Elaboração: Banco Mundial (1995:34).

O procedimento de Banco Mundial (1995, 2001) consistiu em comparar todas as contribuições realizadas e o total de benefícios a ser recebido, para calcular a taxa de retorno anual que garante o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. **De acordo com o estudo, a taxa esperada de longo prazo não deve ultrapassar o total um máximo de 4% ao ano, pois, acima dessa taxa, deve haver subsídio por parte dos futuros contribuintes, pois é difícil obter um nível de acumulação superior a esse patamar no longo prazo.** Em quase todas as hipóteses, excetuada aquela com 45 anos de contribuição, as aposentadorias por idade ultrapassaram em muito a barreira dos 4%<sup>85</sup>. Ao se adotarem cenários com um tempo de contribuição de 5, 12, 15 e 45 anos para as aposentadorias por idade, e 25, 30, 35 e 40 anos para as aposentadorias por tempo de serviço, todas as aposentadorias por idade que tinham menos de 15 anos de contribuição obtiveram subsídios mais elevados. Somente as aposentadorias por tempo de serviço com um tempo de contribuição de 25 anos apresentaram taxas de retorno aproximadas àquelas das aposentadorias por idade com 15 anos de contribuição. Os resultados da Tabela 1.18 revelam que um elevado número de contribuições associado a uma idade mínima reduz a taxa de retorno necessária e, por conseguinte, reduz ou elimina subsídios intergeracionais, como é o caso das aposentadorias por idade com 45 anos de contribuição.

Outra objeção em relação às aposentadorias por tempo de contribuição se refere ao adiamento da passagem para a inatividade, sendo formulada por Jandira Feghali

<sup>85</sup> O total de 4% é considerado uma taxa de retorno sustentável num período de várias décadas segundo Banco Mundial (1995, 2001). Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:14):

"Tendo-se em vista as perspectivas demográficas para os próximos anos, a PEA deverá crescer, na média, algo como 0,9% a.a. durante os próximos 30 anos. Supondo-se um crescimento da produtividade de 2% a.a., chegaríamos a uma taxa máxima de cerca de 3% para o crescimento do PIB, que, conforme justificado anteriormente, será utilizada como taxa de desconto atuarial".

(1999), destacando a perda de rendimento dos trabalhadores que envelhecem e a redução do valor dos benefícios se forem consideradas somente as últimas contribuições para fixar o seu valor. De acordo com a autora:

"(...) Ao permanecer no mercado de trabalho a partir desta idade, buscando um melhor benefício previdenciário, o salário-de-contribuição dessas seguradas diminui. O salário médio de uma mulher aos 48 anos é de R\$ 545. Mesmo já tendo contribuído por 30 anos, o fator previdenciário nesta situação é de 0,55. Assim, teria direito a apenas pouco mais da metade da aposentadoria integral. Trabalhando e contribuindo por mais 8 anos, o seu fator previdenciário seria igual a 0,97. No entanto, teria 56 anos de idade, e assim o seu salário médio teria decrescido 19%. O fator aumenta enquanto que o salário diminui. O acréscimo real se mostra bem inferior ao aparente." Feghali (1999:7).

Assim, ao adiar a passagem para a inatividade haveria uma perda de rendimento. Essa perda de rendimento se deve à redução dos salários com o passar dos anos. Não seria possível, assim, cumprir o papel social da previdência e o seu efeito se traduziria somente numa diminuição dos gastos com aposentadorias, segundo Feghali (1999).

Além disso, a própria noção inserida no conceito de expectativa condicional de vida incorporada à introdução do fator previdenciário, que foi descrita e analisada acima, é questionada por Feghali:

"Não existe, assim, vantagem aparente ou evidente na adoção do Fator Previdenciário, senão para a redução dos gastos com benefícios, à medida que permanecendo na atividade haveria certamente muitos que faleceriam sem gozar de qualquer benefício, ou sem recuperar as perdas decorrentes do Fator Previdenciário." Feghali (1999:8).

Embora o texto não seja direto e objetivo, não contando com dados sobre as condições de vida da população brasileira e de mortalidade dos segurados do INSS, é possível observar que o núcleo da crítica sugere que os brasileiros vivem pouco tempo, não sendo justificável a ênfase em modificar os regulamentos referentes a benefícios para dificultar o acesso à aposentadoria, conforme sugeriram Stephanes (1998), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) e Giambiagi (2000). Esse é um problema complexo, que será detalhadamente analisado no último capítulo.

Por fim, de acordo com o Livro Branco da Previdência Social (MPAS, 1998), existe um problema grave que se refere à falta de vínculo entre contribuições e benefícios. Segundo o documento, benefícios como a Renda Mensal Vitalícia, o salário-maternidade e outros criados nos anos 1970 apresentaram os seguintes problemas:

"Os trabalhadores temporários das empresas foram incorporados ao sistema previdenciário em 1974. Os maiores de 70 anos e os inválidos que não possuíam cobertura previdenciária passaram a ter direito, independentemente

de contribuição, a uma renda mensal vitalícia, prestação tipicamente assistencial. Foram criados o salário-maternidade, o amparo aos empregados domésticos e os benefícios de acidentes do trabalho foram estendidos aos empregados rurais. O sistema previdenciário passou a abrigar também os trabalhadores autônomos e empresários, numa base de adesão compulsória através de contribuição individual regular.

Boa parte dessas ampliações de cobertura, feitas em nome do princípio da universalização, foi realizada sem maiores preocupações com o equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Muitos benefícios foram concedidos sem a correspondente parcela das contribuições. A prodigalidade desta década foi marcada também pela ausência de uma relação eqüitativa entre prêmio e risco, tendo em vista que a maioria dos novos benefícios passou a constituir despesa imediata, sem que houvesse um prazo mínimo de carência. Alguns começaram a ser pagos imediatamente após a aprovação da respectiva lei, ou seja, sem nenhum prazo de carência." MPAS (1998:5).

A Constituição de 1988, segundo o documento apresentado, ao equiparar os benefícios rurais aos urbanos agravou os erros do passado, ao aumentar o volume dos subsídios para não contribuintes. Segundo o Livro Branco de Previdência Social:

"A Constituição de 1988 e a legislação posterior incorporaram, de certa forma, os erros e os vícios anteriores. Em sua elaboração predominaram, mais uma vez, a falta de rigor técnico e a liberalidade excessiva. O exemplo mais recente da falta de preocupação com quem vai pagar a conta foi a ampliação dos benefícios rurais. O Congresso Nacional foi justo em sua decisão, pois apenas procurou igualar os benefícios dos trabalhadores rurais aos dos urbanos. Mas, infelizmente, não definiu uma forma adequada de financiamento para as novas despesas<sup>86</sup>." MPAS (1998:7).

Estes argumentos também não são aceitos por todos os analistas. Segundo Draibe e Barros Silva (1993):

"Os benefícios do antigo Plano Rural, a renda mensal vitalícia, o auxílio-reclusão, as aposentadorias e pensões aos anistiados e seus dependentes e as pensões por morte devido à síndrome da talidomida não são, nem devem ser, considerados assistenciais. Com exceção do último, os quatro primeiros constituem-se em benefícios tipicamente previdenciários, isto é, **substituem a renda quando cessa a atividade**. Se não têm base contributiva (como é o caso dos benefícios rurais ou aos idosos da RMV), isso se deve e se explica por uma definição histórica e específica de solidariedade do nosso sistema previdenciário, situação, aliás, bastante freqüente em outros sistemas. Problema

<sup>86</sup> O documento prossegue: "A conta previdenciária do setor rural teve sua despesa triplicada. Cerca de 4 milhões e 500 mil aposentados e pensionistas rurais passaram, de imediato, a receber um salário mínimo, no lugar de meio salário, sem a correspondente fonte de financiamento. A extensão dos benefícios aos trabalhadores rurais e a fixação do piso de benefícios no valor de um salário mínimo, embora sejam conquistas sociais importantes, ainda carecem de análises que permitam propor alternativas para viabilizá-las financeiramente.

O esquema de financiamento dos benefícios rurais, baseado na contribuição de 2,0% da receita bruta da produção comercializada e na contribuição sobre folha dos empregados que trabalham no meio rural é claramente insuficiente. Na verdade, as contribuições oriundas da área rural podem ser consideradas irrisórias. Em 1997, por exemplo, as contribuições representaram cerca de 13,9% dos dispêndios totais efetuados especificamente com benefícios rurais."

de natureza diversa é discutir as alternativas para reestruturar o financiamento desses benefícios." Draibe e Barros Silva (1993:135). Grifado no original.

Em outras palavras, isso significa que os benefícios são previdenciários, existindo uma base de financiamento prevista para eles, ao contrário do que sugeriu o Livro Branco da Previdência Social. Conforme demonstram Draibe e Barros Silva (1993), todos os sistemas de proteção social previam um tipo de proteção para os que tivessem dificuldades em cumprir as regras previstas para as contribuições, como era o caso da Renda Mensal Vitalícia. Este problema é complexo e permeou o debate dos anos 1990, não tendo sido equacionado ainda. Novamente, o debate será minuciosamente reexaminado, tendo em vista a sua centralidade para o Brasil, no último capítulo.

Considerando o complexo previdenciário em geral, é possível afirmar, com base nos argumentos apresentados por Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) e pelo Livro Branco da Previdência Social, que o problema central da previdência no plano dos benefícios é o seu frágil vínculo em relação às contribuições, tornando o sistema atuarialmente inviável, pois os gastos podem aumentar em proporções superiores à capacidade de financiamento. Mesmo se os recursos destinados à seguridade não fossem apropriados pelo Orçamento Fiscal, segundo as regras da Desvinculação de Recursos da União (DRU), o comprometimento de recursos cada vez maiores para fins de pagamento de benefícios poderia, conforme afirmava Velloso (1999:2), exigir uma parcela cada vez maior do orçamento, comprometendo as demais ações de governo.

Segundo os defensores de novas reformas no sistema previdenciário, como Stephanes (1998) ou Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), mesmo com a reforma constitucional aprovada em 1998, continua havendo déficit no INSS e no RJU. Assim, a necessidade de promover mudanças continua na ordem do dia. Cabe ressaltar, no entanto, que os resultados de projeções financeiras apresentados pelo MPAS e por Oliveira e Beltrão (2000) para o horizonte de 2020, transcritos na Tabela 1.19, são muito divergentes, pois:

- ? no caso do MPAS, os números se situam em patamares próximos aos da atualidade, ou seja, o déficit previsto é de 1% do PIB para o regime geral e para o RJU.
- ? no caso de Oliveira e Beltrão (2000), o déficit do INSS é crescente, chegando a 2,4% do PIB em 2020 e o RJU deve gastar 3,4% do PIB a mais que a arrecadação de contribuições, colocando em evidência a necessidade de promover novas reformas.

**Tabela 1.19**  
Necessidades de Financiamento da Previdência em 2020  
Em percentuais sobre o PIB

| <i>Regime Previdenciário</i>     | <b>Oliveira e Beltrão (2000)</b> | <b>Brant (2001)</b> |
|----------------------------------|----------------------------------|---------------------|
| <i>INSS</i>                      | 2,4                              | 1,2                 |
| <i>Servidores federais – RJU</i> | 3,4                              | 0,9                 |

Fonte: Brant (2001) e Oliveira e Beltrão (2000:13).

Os problemas referentes aos regulamentos de benefícios e ao déficit projetado são da maior relevância para discutir a crise da previdência social brasileira e os projetos de reforma que vêm sendo apresentados, pois a maioria das críticas situou nesse terreno as maiores distorções existentes. A existência de maiores ou menores distorções em relação à concessão de benefícios ou a própria magnitude do déficit são elementos decisivos para justificar a adoção ou não de tipos de reforma predeterminados, cujo reflexo será um maior ou menor grau de proteção aos segurados, ou, ainda, para estabelecer qual será o papel social do sistema de aposentadorias e pensões brasileiro. Além disso, as próprias características das propostas de reforma estão diretamente relacionadas à visão da crise, que foi analisada até aqui, sendo necessário, ao longo do restante da Tese, mostrar o alcance e os limites dos argumentos apresentados. A análise referente aos detalhes das projeções atuariais pós-reforma será realizada no Capítulo 3, quando serão avaliadas as propostas de reforma e seus possíveis efeitos no contexto do sistema previdenciário brasileiro. Por ora, basta dizer que a possibilidade de haver um desequilíbrio financeiro de grandes proporções é a principal razão para manter o debate na pauta e realizar propostas de reformas mais radicais que possam mudar até os paradigmas existentes.

#### **1.4 – A CRISE E A NECESSIDADE DE PROMOVER REFORMAS EM PERSPECTIVA**

Foram os momentos de crise que estimularam a realização de reformas, mas as alternativas debatidas no Brasil nunca foram consensuais entre os especialistas. Duas concepções de previdência estiveram em conflito ao longo dos anos: uma prevê um sistema baseado no seguro social, onde cada um recebe de acordo com o que contribuiu, enquanto a outra se baseia na seguridade, mesclando um princípio



contributivo com a necessidade de redistribuir recursos para atender um público mais amplo e que não pôde cumprir as regras que seguem as normas do seguro.

O grupo que defendeu as concepções do seguro social se impôs nos anos 1960, pois a reforma não foi debatida de forma democrática. As regras impostas em 1966 fixaram o valor dos benefícios num patamar limitado, abrindo espaço para que a população com maiores rendimentos buscasse a previdência privada e planos complementares de saúde. Mas a urbanização acelerada e as demandas sociais que dela decorriam acabaram revertendo essa concepção e a universalização, que incorpora princípios da seguridade, foi sendo realizada graças ao estímulo propiciado pelo elevado crescimento do PIB. Foram incorporados novos segurados e ampliado o leque de benefícios, ainda que o acesso a eles e o valor dos proventos fossem desiguais entre os trabalhadores.

Com o fim do crescimento econômico acelerado, as dificuldades financeiras do sistema, que sempre contou com um reduzido número de contribuintes em relação à PEA, mas foi virtualmente universalizado entre os beneficiários, reapareceram. Com a Constituição de 1988, foi possível garantir fontes de financiamento estáveis, equiparar os direitos de todos os segurados e consolidar a universalização iniciada nos anos 1970. Mas a crise e a vulnerabilidade externa do Brasil nos anos 1990 impuseram severas restrições ao manejo das finanças públicas e os recursos da seguridade, conforme apontou [Dain \(1999\)](#), foram desviados para saldar outros compromissos do Estado, reintroduzindo a fragilidade das finanças da previdência.

A dificuldade em relação ao conceito brasileiro de seguridade reside, precisamente, na saúde, que é considerada um direito do cidadão pela Constituição, mas cuja lógica não envolve a transferência de renda em função da perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho. A opção brasileira por incorporar a saúde à seguridade se justifica pelo fato de, historicamente, a previdência se encarregar do pagamento e da cobertura da maior parte do atendimento médico do país. Mas quando a discussão envolve questões financeiras e orçamentárias, como as do Brasil nos anos 1990, existe, conforme aponta [Coutinho \(1999\)](#), a mescla de dois pactos, o orçamentário e o previdenciário, o que dificulta a manutenção da equidade intergeracional, pois:

- ? por um lado, os excedentes da previdência podem ser apropriados para financiar as políticas de Estado, transferindo o ônus para os futuros inativos, com a redução do valor das aposentadorias ou das condições de acesso ao benefício; e

- ? por outro lado, a insuficiência de recursos da previdência pode elevar o ônus da tributação da geração atual em relação às anteriores, o que rompe o pacto orçamentário e pode gerar problemas de credibilidade para as políticas públicas.

No entanto, se não for considerado o longo prazo e adotado o conceito de caixa, o orçamento da seguridade social, ao mesclar contribuições sociais e impostos para financiar as políticas de saúde, assistência e previdência social, pode, num contexto em que é necessário estender o escopo da proteção social:

- ? ter a flexibilidade necessária para direcionar recursos às áreas mais carentes da seguridade social, ou
- ? criar um excedente financeiro, pois a receita superou as despesas, que pode ser utilizado em períodos com desemprego elevado ou de transição demográfica.

As discussões sobre os pactos previdenciários e orçamentários, de que modo devem ser resolvidos esses conflitos e qual deve ser o escopo da seguridade são fundamentais não apenas para equacionar as dificuldades da previdência, como para estabelecer premissas que permitam reformar o sistema numa perspectiva intergeracional. No contexto da controvérsia sobre o déficit, da necessidade de remover as distorções existentes na gestão e nos regulamentos referentes aos benefícios é que o debate foi realizado, mantendo em campos opostos os defensores do seguro e da seguridade social. Embora o debate público tenha focado quase exclusivamente as concepções do primeiro grupo, as resistências existentes no Legislativo mantiveram grande parte das conquistas obtidas na Constituição de 1988.

Mesmo com as reformas constitucionais de 1998 e a introdução de regulamentos que dificultam o acesso aos benefícios e reduzem o seu valor, existe quem defenda que a previdência precisa de novas mudanças que possam garantir a estabilidade atuarial a longo prazo. A reforma previdenciária, portanto, continua na ordem do dia. Resta saber se as propostas podem remover os problemas apontados sem prejudicar o importante papel social exercido pelos benefícios pagos pelo INSS. Essa tarefa será realizada no capítulo 3, ao analisar se as propostas de reforma debatidas e as reformas realizadas, permitem superar a crise existente.

# **REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL – OPÇÕES, PROPOSTAS E TRANSFORMAÇÕES RECENTES**

"Pode permitir-se a um homem conservar venenos em seu gabinete, mas não que os venda como cordiais."

Jonathan Swift em *Viagens de Gulliver*

## **CAPÍTULO 2**



## **CAPÍTULO 2: REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL – OPÇÕES, PROPOSTAS E TRANSFORMAÇÕES RECENTES**

A discussão em torno da reforma da previdência e qual deveria ser o seu caráter em tempos de mudanças econômicas e sociais está em pauta no contexto dos países centrais e do Brasil. As mudanças debatidas são profundas e podem refletir-se nas finanças públicas e direitos sociais dos aposentados.

No âmbito brasileiro, conforme foi analisado no final do capítulo anterior, ainda não existe consenso sobre a efetividade da reforma realizada para superar o risco de inviabilidade atuarial. Velloso (1999) e o Banco Mundial (2001) julgam ser necessário continuar promovendo novas reformas pontuais ou mesmo alterar o paradigma jurídico-institucional consolidado nos anos 1960. Já Ornélas (1999) ou Pinheiro e Vieira (2000) consideram que a reforma recente estabiliza o contexto atuarial até 2020.

Diante do dissenso em torno da efetividade da reforma e de seu alcance, é preciso reconhecer que a questão se mantém em pauta, pois a instabilidade das finanças públicas continua sendo a marca do Brasil. Segundo Kay e Kritzker (2001), a dependência em relação a investidores internacionais, que defendem uma ação mais incisiva do mercado no âmbito da previdência, pode estimular a adoção de soluções como a reforma previdenciária chilena para sanear as finanças públicas, embora existam sólidos argumentos empíricos para desmentir essa hipótese.

Para enfrentar as dificuldades financeiras da previdência, as propostas de reforma podem introduzir mudanças na gestão, financiamento e regulamentos de benefícios. No âmbito da gestão, segundo Feldstein (1996) e Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), é preciso redefinir o papel do Estado e o seu grau de comprometimento com o pagamento de aposentadorias. A tendência, portanto, seria aumentar o papel do mercado, embora isso seja mais oneroso para o contribuinte, segundo Thompson (1998).

No que se refere ao financiamento, segundo Barr (2001), existe muita controvérsia sobre qual deve ser o grau de comprometimento dos recursos públicos para garantir os rendimentos dos aposentados, sem gerar distorções que afastem o trabalhador precocemente do mercado de trabalho. Outra questão essencial é o tipo de regime financeiro a implantar, pois o de repartição permite atrelar o valor dos benefícios aos

rendimentos dos inativos, enquanto o de capitalização pode incentivar a geração de *funding*. Por último, é fundamental analisar o tipo de plano financeiro, pois a sistemática de benefícios definidos permite predeterminar o valor dos benefícios, enquanto a contribuição definida fixa o montante dos desembolsos a longo prazo.

Por fim, no que se refere aos benefícios, o foco do debate está centrado nas mudanças dos regulamentos em função do envelhecimento da população ou das transformações relacionadas ao mundo do trabalho, para avaliar se as propostas de reforma são adequadas para um contexto socioeconômico em transformação.

Diante do exposto, existem propostas de reforma da previdência, elaboradas entre 1991 e 2001 que procuram aumentar a participação do mercado, reduzir os gastos e diminuir os subsídios transferidos para diversos segmentos populacionais. Por outro lado, outras propostas buscam preservar os direitos ou eliminar as distorções existentes.

O Brasil optou por uma reforma que preservou a estrutura jurídico-institucional, sem mudanças nos critérios de financiamento e gestão. Existiam dúvidas quanto a uma reforma "à chilena", resistências dos atores dessa arena para alterar dispositivos considerados fundamentais para promover o "resgate da dívida social" e pressões por parte de categorias socioprofissionais com maior *voice*.

No entanto, apesar de ser considerada um fracasso por muitos analistas, a reforma constitucional de 1998 e as leis complementares tiveram efeitos importantes, embora o debate sobre o déficit permaneça em pauta. As novas regras, aliadas à evolução dos valores e condições de acesso aos benefícios, podem resultar num sistema previdenciário diferente do existente num horizonte de 20 anos, quando se considera o *mix* entre o público e o privado.

Assim, para descrever e analisar o debate sobre as alternativas de reformas e sobre as reforma efetivamente realizada no Brasil, o capítulo compreenderá as seguintes seções:

- ? Apresentação das principais alternativas para reformar um sistema previdenciário;
- ? Descrição, classificação e análise e das propostas de reforma; e
- ? Análise detalhada das mudanças promovidas desde 1995 e suas implicações.

Ao final do capítulo será apresentada uma síntese conclusiva.

## 2.1 – PRINCIPAIS ALTERNATIVAS PARA REFORMAR A PREVIDÊNCIA

Conforme apontou o capítulo anterior, existem muitos problemas na estrutura jurídico-institucional da previdência no Brasil que dificultam a gestão, impedem o equilíbrio atuarial e muitos dos regulamentos de benefícios não são justificáveis pelo prisma da equidade entre gerações. Diante disso, houve um amplo debate sobre a necessidade de promover reformas e quais seriam as melhores alternativas. Com base na literatura internacional e brasileira, cabe, agora, apresentar quais são os quesitos essenciais para descrever, analisar e classificar as propostas de reforma da previdência em debate.

### 2.1.1 – OPÇÕES DE REFORMA E GESTÃO DA PREVIDENCIA

A gestão de um sistema previdenciário pode ser exercida de forma centralizada ou descentralizada; os riscos cobertos, como os previsíveis (idade e tempo de serviço) e imprevisíveis (invalidez ou doenças), podem ser administrados de forma unificada ou segmentada e o gestor pode ser o Estado ou o mercado. As combinações entre essas três opções são muitas, mas, em geral, segundo Thompson (1998):

- ? a centralização e unificação dos riscos está ligada ao Estado, pois é mais fácil aceitar um monopólio estatal no âmbito da proteção social; e
- ? a descentralização e segmentação dos riscos está mais relacionada ao mercado, pois a concorrência e a especialização das ações estão entre as suas principais características<sup>87</sup>.

De qualquer modo, segundo Thompson (1998), a previdência não pode prescindir da presença do Estado, pois a filiação ao sistema é compulsória devido aos riscos de seleção adversa<sup>88</sup>. Sem a presença do Estado, segundo o autor, os mais precavidos financiam os menos precavidos, onerando os primeiros de forma injusta. Levando em

---

<sup>87</sup> Uma gestão estatal ou paraestatal com mais de um administrador não é incomum. Vários países possuem múltiplos gestores estatais ou de direito público para diferentes categorias socioprofissionais. Esta foi, por exemplo, a experiência de muitos países da América Latina e do Brasil até meados dos anos 1960.

<sup>88</sup> A seleção adversa ocorre se apenas os grupos com maior risco, por exemplo, de envelhecer ou ter problemas relacionados à invalidez temporária ou permanente se filiarem num sistema previdenciário. Nesse caso, as alíquotas podem ser muito elevadas, inviabilizando o seu custeio por parte daqueles que o integram ou os responsáveis pelo seu financiamento. Assim, a solidariedade entre gerações, conforme demonstrava Beveridge (1942) era um componente crucial para viabilizar a operacionalização de um sistema de *social security*.

conta a existência de riscos, cabe ao Estado, ainda, legislar, fiscalizar e penalizar para evitar danos financeiros ao sistema ou a quebra de contratos<sup>89</sup>.

Outro problema apontado por Gordon (1988) e Thompson (1998) é a "miopia" dos segurados em relação ao futuro. Nos termos de Ewald (1986), os riscos, se não são conhecidos na órbita individual, apresentam uma evolução uniforme ao longo do tempo para a sociedade, ou seja, existe um número previsível de trabalhadores que será vitimado por problemas que o impedem de exercer as suas atividades de forma provisória ou permanente. Assim, se não houver um sistema de proteção social obrigatório e solidário, com uma divisão social dos riscos, a responsabilidade pode recair somente sobre a família ou a comunidade, deteriorando as suas condições de vida. A partilha dos riscos se justifica, pois a sociedade se beneficiou do trabalho daqueles que foram atingidos pela incapacidade temporária ou permanente para trabalhar, devendo arcar com o sustento do segurado em caso de perda da capacidade laboral, segundo argumentou Beveridge (1942).

Um último argumento, que não é aceito de forma consensual, diz respeito ao combate à pobreza. Nesse sentido, somente o Estado dispõe de legitimidade para redistribuir recursos entre os membros de uma sociedade, seja no âmbito de uma mesma geração, ou transferindo o ônus para os segurados do futuro, conforme demonstrou Beveridge (1942)<sup>90</sup>. O tema é controverso, pois alguns defendem que o combate à pobreza não é uma tarefa da previdência, ou do seguro social, cabendo à assistência social, que deve ser financiada e administrada em separado, conforme sugeriram Feldstein (1996) ou Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999)<sup>91</sup>. De qualquer forma, a redistribuição de renda somente pode ser realizada com o aval do Estado.

---

<sup>89</sup> Essa situação ocorreu no Brasil nos anos 1970, quando a previdência complementar não era regulamentada e os montepios (EAPP) estabeleceram contratos que não garantiam o valor dos benefícios contra má gestão ou corrosão inflacionária, lesando milhares de segurados (Nogueira, 1985).

<sup>90</sup> Segundo Beveridge (1942:4): "A assistência social é um complemento do plano de seguridade social, e o trabalho da Comissão de Assistência mostra que a assistência através de testes de meios pode ser administrada com justiça e parcimônia levando em conta as circunstâncias de cada um. Mas o escopo da assistência será restringido desde o início até que amadureça a transição para um sistema centrado nas pensões. O esquema de seguro social foi concebido para dar garantias de rendimento em todas as situações normais." Tradução minha.

<sup>91</sup> Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:7): "Quando todas as fontes de financiamento para os diversos programas são colocadas em um mesmo orçamento, permite-se que ocorram vários tipos de transferência entre os diversos programas e grupos integrantes da sociedade. O que, em teoria, poderia ser considerado vantajoso, acarreta uma série de problemas. Em primeiro lugar, a transparência entre quem contribui, para quem contribui, quanto contribui e quem, quanto e como os benefícios são repassados para a sociedade literalmente desaparece."



A redistribuição num sistema de aposentadorias e pensões, mesmo que se pressuponha um sistema de caráter contributivo, sempre existe, pois pode haver uma pequena progressividade das alíquotas de contribuição e as alíquotas pagas pelos empregadores, seja sobre a folha salarial, seja sobre outra base de incidência, podem ser repassadas para outros segmentos da sociedade. O essencial, porém, é que todo o sistema de seguro social possui um nexo probabilístico entre contribuições e benefícios, ou seja, não é possível saber *ex ante* se um determinado segurado transferiu ou recebeu mais recursos, pois os riscos são imponderáveis na órbita individual.<sup>92</sup> (Coutinho, 1999).

Outro tema que merece atenção diz respeito à centralização e à descentralização das atividades de gestão. Conforme foi exposto por Gordon (1988), a centralização permite obter ganhos de economia de escala nas operações de arrecadação, controladoria e pagamento de benefícios, além de facilitar a transferência de recursos entre gerações, tendo em vista que os recursos são administrados de forma unificada<sup>93</sup>.

Por outro lado, a centralização não permite, conforme demonstram os argumentos de Gordon (1988), organizar os benefícios da forma mais adequada para as necessidades de uma categoria socioprofissional específica ou mesmo de um indivíduo, pois direitos e obrigações devem ser iguais para todos. É sempre possível financiar um nível de bem-estar maior ou um tipo de plano mais personalizado através de fundos de pensão<sup>94</sup>.

Considerando as vantagens da centralização e da descentralização, segundo Gordon (1988), é fácil perceber por que a maioria dos países industrializados estabeleceu, em geral, um sistema previdenciário baseado em dois níveis:

? o nível básico e público baseado na solidariedade; e

<sup>92</sup> Mas, segundo Maurício Coutinho, no âmbito da sociedade em geral, esse arranjo institucional pode ser Pareto-eficiente, desde que exista uma correspondência entre o total transferido e o que será recebido no horizonte de uma geração. Em outras palavras, é possível haver equidade sob um prisma intrageracional. O que dificulta o equacionamento da questão é, sem dúvida, a mescla de um pacto previdenciário com outro orçamentário, pois o primeiro pressupõe correspondência entre contribuições e benefícios, enquanto essa relação não existe no segundo caso, ou seja, pode haver transferências intergeracionais também. Conforme demonstrou Thompson (1998), não existe consenso em termos conceituais.

<sup>93</sup> Conforme foi exposto no capítulo anterior, um dos principais motivos para promover as reformas de 1966/67 foi a necessidade de racionalizar a gestão e permitir, posteriormente, a incorporação de novos trabalhadores à previdência. As diferenças existentes em relação à situação financeira dos IAP são um exemplo, também, da necessidade de ampliar o público atendido, tendo em vista que algumas categorias socioprofissionais "envelheceram" de modo mais acelerado que outras, fragilizando a situação financeira do IAP em relação a outros, ao reduzir a relação entre contribuintes e beneficiários.

<sup>94</sup> Nesse sentido, vale observar a experiência brasileira, marcada pela heterogeneidade dos planos de previdência complementar apresentada no capítulo anterior.

- ? o nível complementar e privado, em geral, para atender grupos populacionais mais restritos e cobrir necessidades específicas.

A unificação e segmentação da gestão dos benefícios previsíveis e imprevisíveis também é uma alternativa para a previdência<sup>95</sup>. A gestão centralizada dos riscos permite transferir recursos livremente. Por exemplo, num determinado momento, é possível que a invalidez esteja a requerer mais recursos e para lá eles são transferidos, sem a necessidade de elevar as alíquotas de contribuição de imediato (Mesa-Lago, 1998).

Já com a especialização do risco, é possível se concentrar na redução de sua incidência, desonerando os gastos. Mas, com um aumento do risco, será necessário pagar contribuições mais elevadas, segundo a lógica dos seguros, pois não é possível transferir os recursos destinados aos benefícios previsíveis para os imprevisíveis sem uma repactuação contratual.

O mais polêmico dos temas é a presença do Estado ou do mercado na gestão do sistema. Autores como Friedman (1962) ou Piñera (1991) acreditam que o Estado é menos eficiente que o mercado, pois este se sujeita à concorrência. No entanto, os ganhos com economias de escala e o caráter não lucrativo podem se traduzir em vantagens para o Estado, conforme apontam Gordon (1988) e Thompson (1998). Este é um tema complexo que será amplamente debatido no último capítulo. Por enquanto, basta destacar as vantagens e desvantagens inerentes às duas possibilidades.

Em resumo, ao analisar projetos de reforma, é preciso observar:

1. qual é o papel do Estado na gestão e regulamentação da previdência;
2. se o sistema deve ser gerido de forma centralizada ou descentralizada;
3. como se subdividem os níveis de proteção básico e complementar; e
4. se a gestão de riscos deve ser unificada ou segmentada.

Serão essas questões, precisamente, que devem ser analisadas em relação à problemática da gestão da previdência para o caso brasileiro na próxima seção.

---

<sup>95</sup> Segundo Gillion (1999:8-9): os benefícios previsíveis são aqueles em que é possível prever quando cada segurado se torna elegível. Os benefícios são imprevisíveis para o segurado, ou seja, não é possível antecipar quem poderá ter direito e quando, mas a perda da capacidade laboral de uma parcela da população trabalhadora pode ser calculada em termos probabilísticos.

### 2.1.2 – OPÇÕES DE REFORMA E FINANCIAMENTO DA PREVIDENCIA

Uma das questões centrais referentes ao financiamento da previdência são as fontes de recursos. Os que defendem um sistema de proteção amplo, baseado na seguridade, acreditam ser necessário mesclar fontes de recursos:

1. que incidam sobre os salários, devido à sua natureza contributiva e tenham por contrapartida um benefício proporcional; e
2. baseadas em impostos transferidos pelo Estado e que possuam um viés redistributivo, devendo ser financiadas por impostos.

A mescla de contribuições sociais e impostos foi prevista por Beveridge (1942) e continua sendo defendida pelos partidários de um sistema de proteção social baseado na cidadania, como Dain (1988) ou Thompson (1998).

Já os que defendem a lógica do seguro social, como Oliveira, Beltrão e Médici (1994) e James (1997), onde cada um recebe de acordo com o que contribuiu, acreditam que a única fonte deva ser o rendimento do segurado.

As duas sistemáticas, evidentemente, são as possibilidades mais extremas de um conjunto de políticas que, em geral, combina a contribuição e a redistribuição no âmbito da previdência. Em termos ideais, um sistema com um viés contributivo deveria incidir, preferencialmente, sobre os salários, enquanto o redistributivo utilizaria mais intensivamente os impostos transferidos pelo Estado.

Também é possível optar entre um regime de repartição e outro de capitalização. A repartição, segundo Thompson possui as seguintes características:

"Os programas governamentais de transferências assumem uma de duas formas comuns: benefícios contributivos (muitas vezes proporcionais aos ganhos) e benefícios universais não contributivos (ou programas de assistência à velhice). Tanto uns como os outros quase sempre funcionam em regime de repartição, com o dinheiro que flui para a população aposentada vindo na forma de transferências diretas do resto da população." Thompson (1998:38).

Já o regime de capitalização pode ser caracterizado da seguinte maneira:

"A troca de ativos envolve transferências feitas mediante um esquema de trocas. As pessoas acumulam algo de valor – metais preciosos, jóias, imóveis ou ativos financeiros – durante seus anos de trabalho e se sustentam na aposentadoria, pelo menos em parte, mediante a venda desses itens. Em geral as vendas dos aposentados são para os jovens, que estão eles próprios adquirindo bens para o momento da aposentadoria. Aí está a essência de um sistema de aposentadoria financiado com antecedência, de 'capitalização'. A população em idade de trabalhar pensa em si mesma ao poupar para a aposentadoria, embora o grosso dessa sua poupança não passe da compra de bens dos aposentados. Nesse sistema é o ato de comprar o bem que cria a transferência necessária do poder de compra para o aposentado." Thompson (1998:38).

Desde logo, cabe destacar que esses dois tipos de regime são "ideais", ou seja, o conceito é teórico, pois nas experiências nacionais existe uma mescla entre repartição e capitalização. É muito comum, conforme destacou Thompson (1998) ao apresentar o exemplo do caso dos EUA, o sistema se basear na arrecadação corrente e possuir um fundo de reservas. Por outro lado, conforme apontou Gordon (1988), muitos sistemas partem de um regime financeiro de capitalização e, com a incorporação de novos benefícios, o sistema passa a se basear na repartição.

Segundo Gordon (1988), a vantagem do regime de repartição consiste no fato de a transferência de recursos não depender de acumulação prévia, ou seja, é possível começar a operar de imediato. Os efeitos da inflação ou da perda de valor de ativos não existem na repartição. Os riscos da repartição em relação à viabilidade atuarial são:

- ? o envelhecimento da população;
- ? a queda da atividade econômica; e
- ? a redução do nível de emprego.

Já o regime de capitalização estimula o crescimento da economia ao constituir uma grande massa de poupança que deve ser investida para obter retorno, conforme destaca Feldstein (1974, 1996). Além disso, em sua versão mais pura, a capitalização plena e individual, segundo Piñera (1991), todos os segurados dependem apenas de seus esforços para determinar o valor de sua aposentadoria.

O envelhecimento da população e o aumento do desemprego, segundo Feldstein (1996), não afetariam o segurado num sistema de capitalização plena e individual, pois o valor de seu benefício depende exclusivamente de seu esforço para amearhar fundos.

**Essa proposição, que é muito controversa, embora seja defendida por muitos formuladores de políticas públicas, será analisada no Capítulo 3.** O maior risco provém do desempenho do *portfolio* que pode colocar em risco o rendimento do inativo.

Mas, conforme destacou Modigliani (2001), um regime de capitalização que não se baseie em contas individuais pode se beneficiar das vantagens do acréscimo de juros sobre o *portfolio* e reduzir as alíquotas de contribuição. É possível, ainda, utilizar esses fundos para reduzir os custos de uma transição demográfica que, num sistema de repartição, requerem a elevação do valor das contribuições sem uma contrapartida em termos de benefícios. O tema será analisado em detalhes no último capítulo. Por ora, cabe sublinhar que a opção entre um regime de repartição e outro de capitalização é central para a formulação de propostas de reforma.

Um último tema central referente ao financiamento é a opção entre planos de benefícios ou contribuições definidas, que se reflete no horizonte atuarial da previdência, conforme demonstram Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999). Segundo Thompson (1998):

"Os planos de benefícios definidos prometem, tipicamente, um benefício periódico definido proporcional aos ganhos anteriores à aposentadoria. O risco de alterações imprevistas dos níveis de ganho, taxas incertas de rendimentos de investimentos nos mercados de capital e alterações da mortalidade da coorte é assumido, pelo menos em teoria, pelo patrocinador do plano de aposentadoria. (...) O modelo alternativo de aposentadoria é o de 'contribuições definidas', no qual o valor do benefício é determinado inteiramente pelas contribuições definidas. Aí esses dois riscos recaem principalmente sobre a pessoa, embora os governos possam estabelecer garantias que limitam o risco individual." Thompson (1998:29-30).

É possível, ainda, conjugar planos de benefícios definidos com contribuições definidas, ao garantir, por exemplo, um patamar predeterminado de rendimento e complementá-lo de acordo com o desempenho dos fundos de pensão (Nogueira, 1985).

Por outro lado, desde os anos 1990, vem sendo introduzida, em países como a Suécia ou Itália, segundo Thompson (1999), a capitalização escritural para a previdência pública. Nesse caso, o valor do benefício é calculado de acordo com a seguinte sistemática:

- a) o total de contribuições destinadas para a previdência é contabilizado em sua íntegra, não sendo desprezada nenhuma parcela;
- b) o valor das contribuições é corrigido pelos índices de preços, variação salarial ou do PIB (ou do conjunto desses indicadores); e
- c) é acrescentada ao valor total das contribuições corrigidas pelos indexadores uma taxa de juros fixada previamente através da legislação.

Com base no valor total obtido, é calculado o valor do benefício a ser pago. Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) é possível, assim, adotar critérios usualmente previstos nos regimes financeiros de capitalização para sistemas de repartição, fixando o valor dos benefícios de modo a eliminar ou reduzir as transferências intra e intergeracionais que, freqüentemente, não são justificáveis pela ótica do seguro social.

Assim, quando for necessário analisar as características mais gerais de propostas de reforma da previdência no âmbito do financiamento, as questões mais essenciais são:

- ? As fontes de recursos destinadas ao sistema;
- ? A escolha entre um regime de repartição ou capitalização; e
- ? A definição entre planos de benefícios ou contribuições definidas.

### 2.1.3 – OPÇÕES DE REFORMAS E O REGULAMENTO DE BENEFÍCIOS

As opções para reformar o regulamento de benefícios são limitadas e não existem muitas divergências referentes aos resultados esperados. As controvérsias existentes no debate público, segundo Thompson (1998), envolvem questões relacionadas a:

- a) juízos quanto aos valores pagos, ou seja, se as necessidades dos beneficiários são atendidas;
- b) critérios de acesso aos benefícios, isto é, se o público-alvo é atendido na medida de suas necessidades; e
- c) adequação em relação aos objetivos da previdência, ou seja, se existe ou não sobreposição com outros programas governamentais como os assistenciais.

O debate público atual está direcionado para alguns temas específicos, seja no Brasil ou nos demais países. São quatro os quesitos mais importantes:

- ? Atribuição de benefícios a segurados que pouco ou nada contribuíram, como os rurais e os que recebem rendas mensais vitalícias;
- ? Benefícios previsíveis, com ênfase nas aposentadorias por tempo de serviço e a problemática sobre a introdução de uma idade mínima;
- ? Diferenças entre homens e mulheres e;
- ? Critérios de acesso aos benefícios diferenciados para servidores públicos.

No caso dos benefícios previsíveis, os dispêndios são elevados devido à massa de beneficiários, ao tempo de duração dos benefícios e aos generosos critérios para fixar o valor das aposentadorias, segundo críticos como o Banco Mundial (1994).

As diferenças entre homens e mulheres são controversas. Por um lado, existem críticas sobre as condições de acesso antecipado aos benefícios por parte das mulheres, tendo em vista que elas vivem mais tempo que os homens. Por outro lado, existem dificuldades para integralizar o tempo de contribuição, considerando que a inserção feminina é mais precária no mercado laboral, dificultando o acesso à aposentadoria.

A temática referente a categorias socioprofissionais especiais foi destacada pelo Banco Mundial (1994), que buscou demonstrar que, em vários países da América Latina, grupos com maior *voice* acabam se beneficiando em detrimento dos menos mobilizados, como no caso dos servidores públicos.

Por fim, existe sempre a questão da incorporação ou não dos benefícios assistenciais, tendo em vista ser polêmica a questão de unir os princípios contributivo e redistributivo

numa mesma órbita, conforme apontou Thompson (1998), pois a associação pode diminuir o incentivo ao cumprimento das regras de contribuição, mas, por outro lado, a dissociação pode ter um caráter estigmatizante para o beneficiário do ponto de vista da cidadania.

Assim, ao analisar as propostas de reforma, serão enfatizados problemas referentes a benefícios previsíveis, questão das mulheres, amparos assistenciais e benefícios destinados a categorias socioprofissionais específicas e servidores públicos.

#### *2.1.4 – OPÇÕES DE REFORMA DA PREVIDENCIA, DIVISÃO DE RISCOS E GRAU DE PROTEÇÃO*

Com base em Thompson (1998), é possível afirmar que existem opções de reforma:

- ? mais adequadas para um sistema público ou estatal, ou seja, aquelas que requerem centralização e unificação dos riscos adotados por um regime financeiro de repartição e benefícios definidos; ou
- ? mais bem adaptadas à gestão via mercado devido à descentralização e à especialização da cobertura de riscos, sendo administradas com um regime de capitalização plena e individual com contribuições definidas ou de acordo com capitais de cobertura segundo as técnicas de seguros.

Os debates sobre as virtudes e limites de cada modelo são relacionados, portanto, com o esforço contributivo imposto aos segurados e com o grau de segurança quanto ao valor dos benefícios a serem recebidos por parte dos inativos. Um sistema que adote uma premissa mais alinhada com o primeiro modelo propicia maiores garantias para os inativos, mas pode exigir o aumento de gastos num contexto de envelhecimento da população. Já no segundo modelo, o risco de aumento da carga tributária é menor, mas existe um elevado grau de incerteza em relação ao valor das aposentadorias.

Para contornar esses problemas e, além disso, propiciar um grau de proteção que se adapte melhor às particularidades de categorias socioprofissionais segundo as suas faixas de rendimento ou preferências individuais, a maioria dos países vem adotando um modelo com múltiplos pilares ou camadas, segundo as denominações do Banco Mundial (1994) e Gillion (1999). No pilar ou camada inicial é oferecido um grau de proteção maior, com benefícios definidos. Nos demais pilares, as contribuições e benefícios adotam fórmulas de cálculo em que cada segurado passa a depender de seu próprio esforço. Assim, o sistema com múltiplos pilares ou camadas mantém um grau

de proteção contra a perda de rendimento, mas ele pode ser maior ou menor em função do tamanho do primeiro pilar ou da concepção dos demais. Cabe, agora, descrever detalhadamente o modelo do Banco Mundial (1994) e de Beattie e Mc Gillivray (1997) para a OIT, para mostrar como essas instituições multilaterais organizariam um sistema previdenciário após as reformas sugeridas.

O Banco Mundial (1994) sugere reformas baseadas em três pilares para a previdência:

- ? O **pilar de base**, para pagar benefícios até uma faixa de rendimento de valor reduzido, baseado em financiamento via impostos ou contribuições de empregados e empregadores sobre os salários, adoção de um regime financeiro de repartição com benefícios definidos, administrado pelo Estado ou por uma entidade de direito público. Riscos previsíveis e imprevisíveis são geridos de forma unificada;
- ? O **pilar intermediário**, baseado em contribuições sobre os salários e com a adoção de regime de capitalização baseado contribuições definidas, administrado por múltiplas administradoras segundo as regras de mercado, havendo segmentação entre riscos previsíveis e imprevisíveis; e, finalmente,
- ? O **pilar suplementar**, cujo destino é elevar o valor das aposentadorias e pensões de quem deseja receber valores superiores àqueles prometidos pelo pilar intermediário e opera de modo idêntico ao pilar anterior.

De acordo com o Banco Mundial (1994) e James (1997), essa é uma forma de diversificar os riscos de perda de renda, atendendo de modo mais focalizado diferentes tipos de público. Aqueles que recebem rendimentos menores não devem correr nenhum tipo de risco e devem ser subsidiados por recursos coletados junto àqueles que possuem ganhos maiores. Daí os benefícios serem definidos<sup>96</sup>.

Já os segurados que recebem maiores valores, segundo o Banco Mundial (1994) e James (1997), devem continuar contribuindo para o sistema de forma compulsória para evitar a seleção adversa. Mas os benefícios dependerão integralmente das contribuições e, para que se recebam valores mais elevados, será necessário realizar maiores transferências, recorrendo ao pilar suplementar. Neste caso, segundo os autores, os riscos são mais bem distribuídos do que em regimes baseados em transferências entre gerações, pois quem possui mais recursos pode correr mais riscos e não ser subsidiado pelos mais pobres.

---

<sup>96</sup> Na verdade, no que diz respeito ao pilar de base, Banco Mundial (1994) pressupõe que possa ser adotado um regime contributivo, assemelhado ao regime geral existente no Brasil ou em países da OCDE, ou redistributivo, que pode ser parecido com um programa de renda mínima destinado aos idosos e inválidos.



Por fim, o Banco Mundial (1994) sugere que os pilares intermediário e suplementar podem ser operados de modo eficiente pelo mercado, com a concorrência de múltiplos administradores. Essa pode ser uma forma de baixar os custos e isolar o sistema reformado de pressões políticas para que se gastem fundos com empreendimentos públicos de retorno duvidoso<sup>97</sup>. Os riscos na atualidade seriam menores que os dos anos 1920 e 1930, considerando o aprendizado com a operação dos mercados de risco e o papel do Estado na regulamentação e nas restrições impostas contra práticas especulativas. Além disso, os riscos de curto prazo são diluídos a longo prazo, onde as taxas de retorno são uniformes e, segundo James (1997), suficientes para remunerar os investimentos de modo a acumular fundos suficientes para fins de aposentadoria.

A vantagem do modelo apresentado pelo Banco Mundial (1994), segundo James (1997), reside no fato de ele reduzir ao indispensável os subsídios entre gerações, diminuir a dívida previdenciária implícita dos países e criar estímulos para o crescimento econômico através do incremento da poupança nacional.

As propostas da OIT para reformar a previdência foram diferentes daquelas do Banco Mundial (1994), enfatizando o papel social do sistema e a necessidade de diluir riscos intra e intergeracionais. Segundo Mesa-Lago (1996), a apresentação de propostas por parte da OIT em Gillion e Bonilla (1992). O sistema preconizado também seria composto de três pilares, a saber:

- ? O **pilar de base**, para pagar benefícios aos que possuem menores rendimentos ou ocupações precárias cujas fontes de financiamento não foram especificadas;
- ? O **pilar intermediário**, destinado aos segurados com ocupações regulares, baseando-se em contribuições dos segurados e dos empregadores, adotando um regime de benefícios definidos, podendo adotar um regime de capitalização coletiva parcial ou integral; e
- ? O **pilar suplementar**, cujo destino é elevar os valores das aposentadorias e pensões em relação àqueles prometidos pelo pilar intermediário e que opera com um regime de contribuições definidas e contas individuais.

Conforme demonstra Mesa-Lago (1996), as diferenças fundamentais se concentram no pilar intermediário. O fato de adotar um regime de benefícios definidos e de capitalização coletiva impede que os riscos se concentrem exclusivamente na órbita

---

<sup>97</sup> Existem poucas menções referentes aos benefícios imprevisíveis, mas o Banco Mundial (1994) deixa entrever que a opção do Chile, que subcontrata uma seguradora para administrar os recursos, pode ser uma solução eficiente e mais barata. A preocupação se deteve nos benefícios previsíveis que, segundo o relatório, representam a maior parte dos gastos e dos problemas em potencial, em virtude do envelhecimento das populações.

individual, diluindo-os entre toda a população de segurados. Ou seja, existe uma garantia mais pronunciada em relação ao montante de rendimentos a ser recebido.

Segundo Beattie e Mc Gillivray (1997b), é preferível, para o inativo, eventualmente arcar com um custo maior de um regime de benefícios definidos, mas ter certeza sobre os rendimentos a receber, o que não é possível num regime financeiro de contribuições definidas devido à aversão ao risco que caracteriza o comportamento dos segurados. Além disso, a sistemática de benefícios definidos, associada a um regime de capitalização parcial ou integral, é mais flexível, ao diluir o risco entre gerações e diversas categorias socioprofissionais, evitando a sobrecarga de uma coorte ou grupo em termos do esforço contributivo a ser realizado<sup>98</sup>.

As propostas da OIT se contrapõem às de Banco Mundial (1994) no sentido de insistir que os sistemas previdenciários foram essenciais para melhorar os indicadores sociais, apesar das dificuldades existentes. As mudanças devem se dar no sentido de atrelar as contribuições ao valor dos benefícios para aqueles que podem pagar, mantendo, porém, salvaguardas para situações em que os segurados tenham dificuldades em cumprir os critérios de acesso às aposentadorias. (Merrien, 2001)

---

<sup>98</sup> No final dos anos 1990, a OIT, através de Gillion (1999:18), apresentou uma nova proposta que se diferenciou em parte daquela apresentada anteriormente, sugerindo a introdução de camadas sendo: uma primeira camada de assistência via teste de meios financiada por impostos, uma segunda baseada no regime financeiro de repartição, uma terceira de filiação compulsória a um regime de contribuição definida e uma última de adesão voluntária com as mesmas características. Segundo Gillion, o número de camadas não é importante, mas o importante é garantir rendimentos de diversas fontes para diversificar os riscos. Vale lembrar que o autor faz uma proposta direcionada para países desenvolvidos.

Conforme mostra Ney (2000), é inegável que a nova formulação apresentada para os países desenvolvidos tenha aproximado mais a proposta da OIT daquela apresentada pelo Banco Mundial (1994), considerando a introdução de uma terceira camada baseada em contribuições definidas e a eliminação do segundo pilar com capitalização coletiva, preconizado em Gillion e Bonilla (1992). No entanto, a existência de uma segunda camada com um regime de repartição simples mantém a possibilidade de redistribuir recursos entre gerações de forma mais direta que a proposta do Banco Mundial (1994).

## 2.2 – PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 1990 E 2000: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS E JUSTIFICATIVAS

Após apresentar o cardápio de opções para reformar a previdência, é chegado o momento de analisar as características das propostas que vêm sendo discutidas no Brasil. A seguir, as propostas de reforma mais emblemáticas serão detalhadas segundo a tipologia adotada para analisar o conjunto de propostas de reforma apresentadas no escopo do país.

### 2.2.1 – CARACTERIZAÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA E TIPOLOGIA

Partindo do conceito dos pilares, apresentado na seção anterior, cabe destacar quais são as suas características gerenciais, financeiras e relativas aos benefícios. Com base nessas características, será possível classificar e criar uma tipologia para as diferentes propostas de reforma, utilizando a literatura internacional.

#### 2.2.1.1 – Características gerais das Propostas de Reforma Brasileiras

Existem dois temas que devem ser considerados para que se saiba se as propostas de reforma da previdência são exeqüíveis e pertinentes para o contexto brasileiro: a questão fiscal do Estado e as condições de vida dos inativos. Werneck Vianna (1998)<sup>99</sup> apresentou as propostas de acordo com a inserção dos atores da cena política no âmbito do Relatório Britto de 1992.

Segundo Werneck Vianna (1998)<sup>100</sup>, existem propostas:

**De origem parlamentar e partidária:** dep. Aloysio Vasconcelos (1992); dep. Celso Bernardi (1992); dep. Eduardo Jorge (1993)<sup>101</sup>; dep. Lysâneas Maciel (1992); dep. Renato Johnson (1992); dep. Vasco Furlan (1992) e Relatório Britto (1992) e PT – Partido dos Trabalhadores (1999)<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Não foram incluídas as propostas das assessorias legislativas do Congresso Nacional devido ao fato de estas sugestões terem sido incorporadas ao Relatório Britto, tendo servido como estudos de apoio.

<sup>100</sup> Muitas das propostas analisadas foram reapresentadas posteriormente e a opção adotada recaiu por incluir as propostas mais atualizadas, pois ela traduz a sua opinião mais recente.

<sup>101</sup> Esta proposta não foi integrada ao Relatório Britto, sendo apresentada posteriormente.

<sup>102</sup> Esta proposta não integrava o Relatório Britto e foi apresentada em 1996, ao longo do processo de reforma constitucional da previdência e atualizada em 1999.

**Do governo federal:** Comissão Executiva da Reforma Fiscal (1992); ministro A. Magri (1991); Projeto Emenda Constitucional 33 (1995)<sup>103</sup>; Emenda – Projeto de Emenda Constitucional 51 (1991).

**Entidades empresariais:** FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos (1992)<sup>104</sup>; FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (1992), FCRS – Federação Comercial do Rio Grande do Sul (1992); FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (1992); IBMEC – Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (1992); Instituto Atlântico (1995)<sup>105</sup> e Instituto Liberal (1999).

**Entidades de seguridade:** ABRAPP 1 (1992) e ABRAPP 2 – Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (1992).

**Entidades de trabalhadores e profissionais:** ANFIP – Associação dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (1995); Fórum dos Servidores Públicos Federais (1992); Força Sindical (1992) e CUT – Central Única dos Trabalhadores (1996)<sup>106</sup>.

**Especialistas:** prof. Aloísio Teixeira (1990), da Universidade Federal do Rio de Janeiro; prof. Mário Simonsen (1992), da Fundação Getúlio Vargas; prof. Roberto Macedo (1993), da Universidade de São Paulo<sup>107</sup>; FIPE/PROSEG Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo / Programa de Estudos em Seguridade Social (1997)<sup>108</sup> e Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999)<sup>109</sup>, especialistas do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

**Instituições multilaterais**<sup>110</sup>: FMI – Fundo Monetário Internacional (1992) e Banco Mundial (2001)<sup>111</sup>.

A julgar pelos resultados obtidos no Quadro 2.1, é possível tecer algumas considerações sobre as propostas de reforma.

A lógica das reformas dos anos 1990, conforme demonstrou Pierson (2000), busca atingir alguns objetivos: ampliação do papel do mercado, contenção de gastos e reorganização das regras referentes a benefícios (*recalibration*, segundo a sua definição). Nesse sentido, a análise realizada em cada projeto procurou responder quatro questões, para verificar em que medida esses objetivos são atingidos:

? existe ampliação da participação do mercado na gestão;

<sup>103</sup> Esta é a versão mais atualizada da proposta elaborada pelo ministro Stephanes em 1992.

<sup>104</sup> Esta proposta não foi integrada ao Relatório Britto, sendo apresentada posteriormente.

<sup>105</sup> Esta proposta substitui aquela do Plano K, de Mendonça de Barros e Associados e do Plano de Estabilização e Crescimento – PEC 33, ambas elaboradas pelo Instituto Atlântico.

<sup>106</sup> Esta proposta atualiza e ratifica aquela apresentada em 1992.

<sup>107</sup> Proposta apresentada após o Relatório Britto.

<sup>108</sup> Proposta apresentada após o Relatório Britto. Conforme relata Godinho Delgado (1999), a FIESP passou a defender esta proposta a partir de 1997.

<sup>109</sup> Proposta elaborada para o Fórum Nacional do INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos. A proposta atualiza as versões apresentadas anteriormente pelos autores, como a proposta ABRAPP 2 e de sua própria autoria, divulgada pelo Relatório Britto, ambas em colaboração com o prof. André Médici, em 1992.

<sup>110</sup> Estas propostas não foram apresentadas no âmbito do Relatório Britto. Werneck Vianna (1998) não classificou estas propostas segundo os atores.

<sup>111</sup> Esta proposta substitui outra, datada de 1995, cujos princípios são muito semelhantes.

- ? foram reduzidas as contribuições das empresas;
- ? foram reduzidas as garantias quanto ao valor dos benefícios; e
- ? foi dificultado o acesso à aposentadoria.

### Quadro 2.1

Principais propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 –  
Características fundamentais

| <i>Propostas de reforma apresentadas</i>                       | <b>Amplia a participação da gestão via mercado?</b> | <b>Reduz as contribuições das empresas?</b> | <b>Diminui as garantias quanto ao valor dos benefícios?</b> | <b>Dificulta o acesso à aposentadoria?</b> |
|--|---|---|---|--|
| <i>PROPOSTAS DE ORIGEM PARLAMENTAR E PARTIDARIA</i>            |   |   |   |  |
| <i>Dep. Aloysio Vasconcelos - 1992</i>                         | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Dep. Celso Bernardi - 1992</i>                              | N/C   | N/C   | N/C   | N/C  |
| <i>Dep. Eduardo Jorge - 1993</i>                               | Não   | Não   | Não   | Sim  |
| <i>Dep. Lysâneas Maciel - 1992</i>                             | Não   | Não   | Não   | Não  |
| <i>Dep. Renato Johnson - 1992</i>                              | N/C   | N/C   | N/C   | N/C  |
| <i>Dep. Vasco Furlan - 1992</i>                                | N/C   | N/C   | N/C   | N/C  |
| <i>Relatório Britto - 1992</i>                                 | Não   | Sim   | ?   | Sim  |
| <i>Partido dos Trabalhadores - 1999</i>                        | Não   | Não   | Não   | Não  |
| <i>PROPOSTAS DE ENTIDADES EMPRESARIAIS</i>                     |   |   |   |  |
| <i>Instituto Liberal - 1991</i>                                | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>FEBRABAN - 1992</i>   | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Fed. Comercial do RS - 1992</i>                             | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Fed. Indústrias do RS - 1992</i>                            | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>FIESP - 1992</i>  | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>IBMEC - 1992</i>  | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Instituto Atlântico - 1995</i>                              | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>PROPOSTAS DE ENTIDADES PRIVADAS DE SEGURIDADE SOCIAL</i>    |   |   |   |  |
| <i>ABRAPP 1 - 1992</i>   | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>ABRAPP 2 - 1992</i>   | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>PROPOSTAS DE ENTIDADES DE TRABALHADORES E PROFISSIONAIS</i> |   |   |   |  |
| <i>Fed. Servidores Publ. Federais - 1992</i>                   | Não   | Não   | Não   | Não  |
| <i>Força Sindical - 1992-2000</i>                              | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>ANFIP - 1995</i>  | Não   | Não   | Não   | Não  |
| <i>CUT - 1996</i>  | Não   | Não   | Não   | Não  |
| <i>PROPOSTAS APRESENTADAS PELO GOVERNO</i>                     |   |   |   |  |
| <i>Ministro A. Magri - 1991</i>                                | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Com. Exec. da Reforma Fiscal - 1992</i>                     | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Proj. Emenda Const. 51 - 1991 (Emenda)</i>                  | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Proj. Emenda Constitucional 33 - 1995</i>                   | Não   | Não   | Sim   | Sim  |
| <i>PROPOSTAS DE ESPECIALISTAS</i>                              |   |   |   |  |
| <i>Prof. Aloísio Teixeira - 1990</i>                           | Não   | Não   | Não   | Sim  |
| <i>Prof. Mário Simonsen - 1992</i>                             | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Prof. Roberto Macedo - 1993</i>                             | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>FIPE-PROSEG - 1993</i>                                      | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999)</i>                     | Sim   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>PROPOSTAS DE INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS</i>                 |   |   |   |  |
| <i>FM I - 1992</i>   | N/C   | Sim   | Sim   | Sim  |
| <i>Banco Mundial - 2001</i>                                    | Não   | Sim   | Sim   | Sim  |

No caso das **entidades empresariais e aquelas que representam o mercado de seguridade** foi possível responder sim para todas as questões formuladas logo acima, pois elas seriam as novas gestoras de parte do sistema previdenciário e poderiam:

- ? utilizar esses recursos em seu benefício,
- ? diminuir os encargos trabalhistas e sociais,

- ? reduzir os riscos de aumento da carga contributiva no futuro, e
- ? aumentar o tempo de permanência de trabalhadores no mercado de trabalho.

No caso dos **representantes dos trabalhadores**, os resultados seriam opostos. Mas os resultados não foram uniformes. As respostas da Força Sindical, uma confederação de sindicatos, foram semelhantes às do empresariado. Isso se explica, em parte, pelo temor quanto à inviabilidade atuarial da previdência e, por outro lado, pela possibilidade de utilizar esses recursos para ampliar o investimento e o emprego no país. Já a ANFIP se preocupou em reduzir a carga de despesas da previdência, levando em conta as perspectivas atuariais do sistema. Assim, as respostas não foram uniforme.

As **propostas do governo** foram coincidentes com as dos empresários antes de 1995 e divergiram, em parte, após essa data, tendo em vista a crise fiscal e a necessidade de manter uma arrecadação elevada, o que impediu a redução do valor das contribuições sociais, defendida pelo empresariado.

As propostas das **instituições multilaterais** foram assemelhadas às dos empresários, mas pouco foi dito sobre a ampliação da presença do mercado na previdência. Isso se deve, provavelmente, às restrições sobre o funcionamento da previdência complementar no Brasil, conforme apontou o Banco Mundial (1995, 2001).

Os **parlamentares**, em grande medida, e os **especialistas**, numa escala mais modesta, divergiram sobre as diretrizes da reforma, refletindo a sua composição ideológica. Mas, no caso da academia, existe um viés em favor das propostas apresentadas por entidades empresariais<sup>112</sup>.

Segundo Barros Silva e Melo (1999), a apresentação de propostas de reforma no contexto dos anos 1990 pode ser interpretada como:

"Uma 'janela de oportunidade' fundamental para a formação de um novo consenso entre as elites técnicas e burocráticas foi criada com a revisão da constituição prevista para 1993. O conteúdo substantivo das primeiras propostas de reforma da previdência foi marcado pelo radicalismo característico do governo Collor. As propostas de reforma estrutural nesse período implicavam na privatização do mercado de seguro social só adquirem sentido no contexto de autoritarismo e confrontação que marcaram aquela conjuntura, e que conferiam alguma factibilidade a propostas de mudança de caráter amplo e não-incremental. Tais propostas foram

---

<sup>112</sup> Conforme destacaram Azeredo (1993) e Macedo (1993), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) redigiram as propostas ABRAPP 2, Instituto Atlântico, e prestaram consultoria para o governo federal, FIESP e Instituto Liberal ao longo dos anos 1990. O grupo que integra o FIPE/PROSEG fez o mesmo em relação à FIESP, segundo Godinho Delgado (1999). A proposta ABRAPP 1 foi reapresentada em Schymura, Fragelli, Magalhães e Portocarrero (1994), sendo eles mesmos os autores originais. A proposta da FEBRABAN foi redigida pelo ex-ministro Mailson da Nóbrega.

perdendo importância ao longo da década e foram desconsideradas no debate em torno da reforma constitucional do governo Cardoso." Barros Silva e Melo (1999:15).

De fato, a maioria das propostas que tinham por meta aumentar a presença da iniciativa privada foram formuladas até 1992 e somente num contexto dessa natureza, segundo Barros Silva e Melo (1999), é que projetos pouco representativos em termos de sua inserção na sociedade, como os do Instituto Liberal e do Instituto Atlântico, puderam ter alguma notoriedade. As propostas apresentadas posteriormente sugeriram mudanças menos profundas, não alterando, fundamentalmente, o *mix* entre o público e o privado existente desde meados dos anos 1970. A formulação de Barros Silva e Melo (1999) também deixa entrever que um novo contexto coloca em xeque esse tipo de proposta:

"As iniciativas de reforma econômica assumiram um formato mais pragmático e menos programático do que em outros países. A *débâcle* do governo Collor, e, no período recente, as crises cambiais do México (que substituiu o Chile como *show case* latino-americano para as agências multilaterais) e Argentina, deslegitimou as abordagens mais ortodoxas da agenda neoliberal". Barros Silva e Melo (1999:53).

Esse tipo de visão, porém, não é partilhado por Werneck Vianna (1998) ao analisar os projetos apresentados nos anos 1990:

"A análise dos documentos, divulgados na ocasião (Revisão Constitucional) revelavam a clara intenção de influenciar os parlamentares que iriam emendar a Carta, expondo, portanto, uma forte preferência, no meio empresarial, pelo desmantelamento do esboço de *welfare state* à européia existente.

(...)

remota é, portanto, a perspectiva de que arranjos social-democratas venham a prevalecer no Brasil. Fragmentação e confronto consistem nas formas dominantes de articulação e relacionamento dos interesses, o que resulta numa base estreitíssima de sustentação de políticas redistributivas. A reforma da reforma, mesmo não tendo ocorrido na oportunidade prevista, continua na berlinda e com todas as chances de beneficiar aqueles que souberem usar seus trunfos com esperteza." Werneck Vianna (1998:181).

Assim, segundo Werneck Vianna (1998), projetos de reforma que defendem a privatização podem ter sustentação política num contexto marcado pela fragmentação de interesses e pela prática generalizada do *lobby*. Os partidos políticos não apresentaram propostas<sup>113</sup>. Somente alguns parlamentares o fizeram, isoladamente, no contexto do Relatório Britto. Já os representantes dos trabalhadores hesitariam entre manter privilégios corporativos e a contestação das críticas feitas ao sistema público.

---

<sup>113</sup> A proposta apresentada pelo Partido dos Trabalhadores foi trazida a público somente em 1995.

Somente os empresários formularam propostas coerentes com os seus interesses, tendo o aval de estudos encomendados junto a membros da academia<sup>114</sup>.

Assim, confrontando as propostas de reforma, é possível perceber que não existe consenso em relação aos possíveis desdobramentos do processo iniciado em 1993, com a Revisão Constitucional, e ainda não encerrado, tendo em vista a necessidade de regulamentação da legislação da previdência complementar.

De acordo com as propostas apresentadas nos anos 1990 e 2000, é possível concordar com Barros Silva e Melo (1999): propostas de reforma do tipo estrutural tiveram mais destaque antes de 1995.

Após 1995, a maioria das propostas de reforma se pautou pelo tipo incremental, que aperfeiçoa a legislação existente sem promover mudanças institucionais, como a ampliação do *mix* entre o público e o privado. Mas, levando em conta a instabilidade econômica crônica do país e as dificuldades financeiras da previdência, soluções do tipo estrutural podem vir a ser adotadas em momentos de crise aguda<sup>115</sup>.

### 2.2.1.2 – Propostas de reforma, gestão, papel do Estado e do mercado

As questões referentes a gestão diferenciam as propostas de reforma entre si. Uma presença destacada do Estado implica uma garantia maior de reposição de renda para

---

<sup>114</sup> Isso caracteriza, segundo a autora, a existência de um lobismo *white hat* no Brasil, que busca fundamentar seus interesses em estudos acadêmicos e formulações conceituais mais rigorosas. Sem dúvida, trata-se de um mecanismo mais sofisticado para advogar interesses.

<sup>115</sup> Isso ocorreu na crise, por exemplo, na moratória mexicana de 1996, onde uma reforma inspirada na experiência chilena foi aprovada pelo Parlamento. A Argentina também tem discutido a adoção de medidas mais rigorosas no âmbito da crise previdenciária na crise mais recente. Madrid (2001), ao analisar as reformas previdenciárias do Brasil, Argentina e México para obter uma perspectiva comparada com base em entrevistas junto às autoridades chegou à seguinte conclusão: "O fracasso do governo brasileiro para aprovar uma reforma previdenciária profunda aumentará a pressão para prosseguir com este objetivo nos próximos anos. As mudanças promovidas foram secundárias e não resolveram os problemas que afetam as finanças dos sistemas de aposentadorias e pensões do país. (...) O governo parece propenso a promover novas mudanças, apesar dos custos políticos envolvidos na questão. A privatização parcial do sistema previdenciário permanece na agenda e as crises financeiras recentes que afetaram o Brasil criaram novos incentivos macroeconômicos para privatizar a previdência. Prova disso foi a criação de uma Comissão de estudos para estudar a privatização do sistema em setembro de 1997 e a crise econômica do final de 1998 recolocou esta alternativa no centro do debate. No entanto, as barreiras políticas e financeiras ainda são enormes e não foram propostas, formalmente, medidas que visam à privatização." (Madrid, 2001:282). Tradução minha.



o inativo, enquanto a predominância da concorrência via mercado<sup>116</sup> se traduz no inverso, segundo Thompson (1999).

No caso do Brasil, o conceito de pilar, apresentado na seção anterior, permite compreender como funcionaria o complexo previdenciário após as reformas propostas. Treze das propostas apresentadas no país sugerem a introdução de um segundo pilar gerido nos moldes propostos pelo Banco Mundial (1994), conforme aponta o Quadro 2.2. A introdução de um novo pilar se traduz numa mudança de paradigma, pois parte da reposição de renda seria de responsabilidade de fundos previdenciários que concorrem entre si e aplicam recursos nos mercados de capitais, o que gera uma dependência do segurado em relação ao desempenho do *portfolio*.

Mas, cabe sublinhar, 19 das propostas de reforma apresentadas no Quadro 2.2 não falam em adotar um segundo pilar. Não existe, portanto, uma mudança de paradigma, pois o segurado pode decidir ou não se ele quer contribuir para a previdência complementar.

Três problemas importantes dizem respeito à previdência complementar, ou aos pilares 2 e 3: a origem do capital dos gestores, a presença do Estado e a partilha dos riscos previsíveis e imprevisíveis. Existem as seguintes situações:

- ? A presença de empresas de capital estatal (ou economia mista com o Estado como acionista majoritário) foi admitida em 17 das propostas, 9 delas a rejeitaram e 6 não se pronunciaram;
- ? A presença do Estado na gestão dos pilares 2 e 3 (ou previdência complementar) foi aceita por 8 propostas, refutada por 19 e 5 não se manifestaram sobre o tema;
- ? Dez das propostas segmentariam a gestão dos riscos previsíveis dos imprevisíveis nos pilares 2 ou 3, ou seja, os recursos para os benefícios previsíveis seriam destinados a um fundo previdenciário e os referentes aos imprevisíveis para seguradoras ou administradoras especializadas.

---

<sup>116</sup> Segundo Mesa-Lago (2000), existe uma diferença importante que pode ser observada na América Latina quando se trata de analisar quais foram as reformas efetuadas, pois existem países que não admitem a presença do Estado ou de empresas estatais na propriedade das administradoras de fundos de pensão, como o Chile, e outros que permitem, como no caso argentino. Ainda que exista a presença de empresas estatais ou mesmo do Estado na gestão, conforme destaca o autor, a concorrência no segmento segue as regras de mercado, as regras da técnica de seguro e existe livre escolha para os segurados. Como veremos a seguir, isso se aplica ao caso do Brasil. O Quadro 2.1 coloca em destaque esse aspecto.

**Quadro 2.2**  
Principais Propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 –  
Gestão e Divisão de Riscos entre os Pilares ou Camadas

| Propostas de reforma apresentadas      | Teto do pilar 1<br>(após reforma) | Pilares 2 e 3 (e/ou gestão da previdência complementar) |                       |   |                                   |
|--|-----------------------------------|---|-----------------------|---|-----------------------------------|
|  |                                   | Teto do pilar 2<br>(após reforma)                       | Estado como<br>gestor | Gestão de riscos<br>previsíveis (empresa) | Gestão de riscos<br>imprevisíveis |
| ABRAPP 1 - 1992                        | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada                                   | Segmentada                        |
| ABRAPP 2 - 1992                        | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada ou pública                        | Segmentada                        |
| ANFIP - 1995                           | 10 salários min.                  | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Banco Mundial - 2001                   | 10 salários min.                  | N/A   | Não                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Com. Exec. da Reforma Fiscal - 1992    | 3 salários min.                   | N/A   | Não                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| CUT - 1996                             | 20 salários min.                  | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Dep. Aloysio Vasconcelos - 1992        | Garantia min.                     | Não fixa teto   | Não                   | Privada                                   | Segmentada                        |
| Dep. Celso Bernardi - 1992             | Não fixa                          | N/A   | N/C                   | N/C                                       | N/C                               |
| Dep. Eduardo Jorge - 1993              | 10 salários min.                  | N/A   | N/C                   | N/C                                       | N/C                               |
| Dep. Lysâneas Maciel - 1992            | Não fixa                          | N/A   | N/C                   | N/C                                       | N/C                               |
| Dep. Renato Johnson - 1992             | 5 salários min.                   | N/A   | Não                   | N/C                                       | N/C                               |
| Dep. Vasco Furlan - 1992               | N/C                               | N/C   | N/C                   | N/C                                       | N/C                               |
| FEBRABAN - 1992                        | 2 salários min.                   | 35 salários min.  | Não                   | Privada                                   | Unificada                         |
| Fed. Comercial do RS - 1992            | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada                                   | Segmentada                        |
| Fed. Indústrias do RS - 1992           | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada                                   | Segmentada                        |
| Fed. Servidores Publ. Federais - 1992  | Não fixa                          | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| FIESP - 1992                           | 3 salários min.                   | Não fixa teto   | Não                   | Privada                                   | Unificada                         |
| FIPE-PROSEG - 1993                     | 2 salários min.                   | 8,5 salários min.                                       | Não                   | Privada                                   | Unificada                         |
| FMI - 1992                             | 5 salários min.                   | N/C   | N/C                   | N/C                                       | N/C                               |
| Força Sindical - 1992-2000             | US\$ 200                          | Não fixa teto   | Não                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Grupo de Seguridade do IPEA - 1999     | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada ou pública                        | Segmentada                        |
| IBMEC - 1992                           | US\$ 300                          | US\$ 2.000  | Não                   | Privada                                   | Segmentada                        |
| Instituto Atlântico - 1995             | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada ou pública                        | Segmentada                        |
| Instituto Liberal - 1992               | 1 salário mínimo                  | Não fixa teto   | Não                   | Privada                                   | Segmentada                        |
| Ministro A. Magri - 1991               | 5 salários min.                   | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Partido dos Trabalhadores - 1999       | 10 salários min.                  | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Prof. Aloísio Teixeira - 1990          | 10 salários min.                  | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Prof. Mário Simonsen - 1992            | 1 salário mínimo                  | Não fixa teto   | Sim                   | Privada ou estatal                        | Indefinido                        |
| Prof. Roberto Macedo - 1993            | 3 salários min.                   | 10 salários min.  | Não                   | Privada ou pública                        | Segmentada                        |
| Proj. Emenda Constitucional 33 - 1995  | 10 salários min.                  | N/A   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Proj. Emenda Const. 51 - 1991 (Emenda) | 1 salário mínimo                  | Não fixa teto   | Sim                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |
| Relatório Britto - 1992                | 10 salários min.                  | N/A   | Não                   | Privada ou pública                        | Unificada                         |

Em resumo, quando se considera um contexto com múltiplos pilares, o principal diferencial entre as propostas reformas brasileiras é a existência ou não de um segundo pilar, nos moldes descritos pelo Banco Mundial (1994), contraposta ao paradigma adotado após os anos 1940, prevendo a existência de uma parcela dos rendimentos coberta por um sistema público de filiação compulsória, complementada por outra, contratada junto ao mercado, cuja adesão é voluntária. Segundo o Banco Mundial (2001), é sempre possível considerar um modelo que segue essa tradição. A introdução de um segundo pilar é uma mudança de paradigma, pois cria uma gestão não estatal de filiação compulsória, baseada na descentralização e na concorrência entre administradoras, tal como ocorreu na América Latina segundo Mesa-Lago (2000).

### 2.2.1.3 – Propostas de reforma e questões financeiras

Questões financeiras e relativas ao financiamento apresentam um perfil que permite diferenciar as várias propostas de reforma de forma bastante nítida, conforme é possível observar no Quadro 2.3.

O pilar 1 é público e baseado no regime financeiro de repartição e os pilares 2 e 3 adotam o de capitalização, sendo geridos segundo as regras de mercado. Se a dimensão do pilar 1 for reduzida, o segurado passa a depender do desempenho dos mercados de capitais que absorvem os fundos para fixar o valor de sua aposentadoria, em maior medida. Numa situação inversa, onde o sistema público de repartição é o responsável pela parcela preponderante da reposição de renda, a dependência em relação ao mercado é menor.

A dependência em relação ao mercado também pode ser apreendida em relação ao tipo de plano financeiro adotado, conforme é possível observar no Quadro 2.3. Um plano de **benefícios definidos** requer que o patrocinador garanta os proventos dos inativos, transferindo recursos adicionais em caso de déficit atuarial. Mas é preciso observar qual é a dimensão de cada pilar para saber se existe uma dependência maior de recursos estatais ou se o valor dos benefícios depende, preponderantemente, do desempenho do mercado, como nos planos de **contribuições definidas**. O pilar 1 adotaria sempre um plano de benefícios definidos.

Um sistema de previdência complementar com planos de benefícios definidos representa uma opção menos dependente das oscilações do ciclo de negócios.

Dos projetos, 15 adotariam a contribuição definida na previdência complementar, 10 não imporiam restrições e aceitariam um plano de benefícios definidos e 7 não se pronunciaram a respeito.

A utilização de impostos e de recursos da seguridade, que não incidam somente sobre a folha salarial, é relevante para aferir as transferências de recursos entre gerações para garantir a renda dos inativos. Dentre os projetos apresentados:

- ? 4 financiariam com recursos dos segurados tão-somente;
- ? 4 prevêm algum subsídio via impostos;
- ? 7 manteriam as regras da seguridade social adotadas na Constituição;
- ? 17 utilizariam recursos de empregados e empregadores.

**Quadro 2.3**  
**Principais propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 –**  
**Financiamento**

| <i>Propostas de reforma apresentadas</i> | <b>Fontes de recursos</b> |                | <b>Regime financeiro</b> |                | <b>Tipo de plano</b> |                |
|--|---------------------------|----------------|--------------------------|----------------|----------------------|----------------|
|  | Pilar 1                   | Pilares 2 ou 3 | Pilar 1                  | Pilares 2 ou 3 | Pilar 1              | Pilares 2 ou 3 |
| ABRAPP 1 - 1992                          | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| ABRAPP 2 - 1992                          | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| ANFIP - 1995                             | Seguridade                | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Banco Mundial - 2001                     | Folha sal.*               | N/C            | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Com. Exec. da Reforma Fiscal - 1992      | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| CUT - 1996                               | Seguridade                | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Dep. Aloysio Vasconcelos - 1992          | Folha e impostos          | N/C            | Repartição               | N/C            | Benef. def.          | N/C            |
| Dep. Celso Bernardi - 1992               | N/C                       | N/C            | N/C                      | N/C            | N/C                  | N/C            |
| Dep. Eduardo Jorge - 1993                | Seguridade                | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Dep. Lysâneas Maciel - 1992              | Seguridade                | N/C            | Repartição               | N/C            | Benef. def.          | N/C            |
| Dep. Renato Johnson - 1992               | Folha e impostos          | N/C            | Repartição               | N/C            | N/C                  | N/C            |
| Dep. Vasco Furlan - 1992                 | N/C                       | N/C            | N/C                      | N/C            | N/C                  | N/C            |
| FEBRABAN - 1992                          | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Fed. Comercial do RS - 1992              | N/C                       | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Fed. Indústrias do RS - 1992             | Folha e impostos          | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Fed. Servidores Publ. Federais - 1992    | Impostos                  | N/C            | Repartição               | N/C            | Benef. def.          | N/C            |
| FIESP - 1992                             | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| FIPE-PROSEG - 1993                       | Segurados                 | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| FMI - 1992                               | Folha sal.*               | N/C            | Repartição               | N/C            | Benef. def.          | N/C            |
| Força Sindical - 1992-2000               | Segurados                 | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Grupo de Seguridade do IPEA - 1999       | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| IBMEC - 1992                             | Segurados                 | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Instituto Atlântico - 1995               | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Instituto Liberal - 1992                 | Impostos                  | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Ministro A. Magri - 1991                 | Seguridade                | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Partido dos Trabalhadores - 1999         | Seguridade                | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Prof. Aloísio Teixeira - 1990            | Seguridade                | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Prof. Mário Simonsen - 1992              | Impostos                  | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Prof. Roberto Macedo - 1993              | Folha sal.*               | Segurados      | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Contrib. def.  |
| Proj. Emenda Constitucional 33 - 1995    | Folha sal.*               | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Proj. Emenda Const. 51 - 1991 (Emendão)  | Folha sal.*               | Folha sal.*    | N/C                      | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |
| Relatório Britto - 1992                  | Folha sal.*               | Folha sal.*    | Repartição               | Capitalização  | Benef. def.          | Sem restrição  |

\* Folha salarial total, ou seja, rateia o custeio entre empregados e empregadores.

Em suma, questões financeiras determinam o nível de proteção de um sistema previdenciário, mas a dimensão dos pilares, a utilização de recursos fiscais e da seguridade social e o tipo de plano financeiro é que dão garantias quanto à renda dos inativos. Nas propostas brasileiras, o primeiro pilar sempre adota a repartição, enquanto o segundo e o terceiro (ou previdência complementar), a capitalização.

#### **2.2.1.4 – Propostas de reforma e acesso aos benefícios**

A divisão entre pilares não é importante para a temática dos benefícios, pois as regras que valem para um pilar são extensivas aos demais. Mas a temática deve ser analisada nas propostas de reforma, pois altera a expectativa de direitos.

Conforme é possível depreender do Quadro 2.4, existe uma diferenciação importante em relação à idade mínima. A tradição brasileira se baseia no princípio do tempo de serviço para dar direito a uma aposentadoria, não existindo um limite mínimo de idade.

**Quadro 2.4**  
Principais propostas de reforma da previdência nos anos 1990 e 2000 –  
Acesso aos Benefícios

| <i>Propostas de reformas</i>                   | <i>Idade mínima</i> | <i>Antecipa aposentadoria das mulheres</i> | <i>Inclui na previdência benef. p/ trabalhadores que não contribuem</i> | <i>Regras diferenciadas p/ algumas categorias socioprofissionais</i> | <i>Regras diferenciadas p/ serv. públicos</i> |
|--|---------------------|--|---|--|---|
| <i>ABRAPP 1 - 1992</i>                         | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>ABRAPP 2 - 1992</i>                         | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>ANFIP - 1995</i>                            | Não                 | Não  | Sim   | Somente insalubridade  | Sim   |
| <i>Banco Mundial - 2001</i>                    | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Sim   |
| <i>Com. Exec. da Reforma Fiscal - 1992</i>     | Não                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Sim   |
| <i>CUT - 1996</i>                              | Não                 | Sim  | Sim   | Somente insalubridade  | Sim   |
| <i>Dep. Aloysio Vasconcelos - 1992</i>         | Sim                 | Não  | N/C   | N/C  | Não   |
| <i>Dep. Celso Bernardi - 1992</i>              | Sim                 | Sim  | N/C   | N/C  | N/C   |
| <i>Dep. Eduardo Jorge - 1993</i>               | Sim                 | Não  | Sim   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Dep. Lysâneas Maciel - 1992</i>             | N/C                 | N/C  | N/C   | N/C  | N/C   |
| <i>Dep. Renato Johnson - 1992</i>              | N/C                 | N/C  | Não   | Não  | Não   |
| <i>Dep. Vasco Furlan - 1992</i>                | N/C                 | N/C  | N/C   | N/C  | N/C   |
| <i>FEBRABAN - 1992</i>                         | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Fed. Comercial do RS - 1992</i>             | Sim                 | Não  | Não   | N/C  | Não   |
| <i>Fed. Indústrias do RS - 1992</i>            | Sim                 | Sim  | Não   | N/C  | Não   |
| <i>Fed. Servidores Publ. Federais - 1992</i>   | Não                 | Sim  | Sim   | N/C  | Sim   |
| <i>FIESP - 1992</i>                            | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>FIPE-PROSEG - 1993</i>                      | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>FMI - 1992</i>                              | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Força Sindical - 1992-2000</i>              | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Grupo de Seguridade do IPEA - 1999</i>      | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>IBMEC - 1992</i>                            | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Instituto Atlântico - 1995</i>              | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Instituto Liberal - 1992</i>                | Sim                 | Sim  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Ministro A. Magri - 1991</i>                | Sim                 | Sim  | Sim   | N/C  | N/C   |
| <i>Partido dos Trabalhadores - 1999</i>        | Não                 | Sim  | Sim   | Sim  | Sim   |
| <i>Prof. Aloísio Teixeira - 1990</i>           | Não                 | Sim  | Sim   | N/C  | Sim   |
| <i>Prof. Mário Simonsen - 1992</i>             | Sim                 | Não  | Não   | N/C  | Não   |
| <i>Prof. Roberto Macedo - 1993</i>             | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Não   |
| <i>Proj. Emenda Constitucional 33 - 1995</i>   | Sim                 | Não  | Não   | Somente insalubridade  | Sim   |
| <i>Proj. Emenda Const. 51 - 1991 (Emendão)</i> | Sim                 | Sim  | Não   | Sim  | Sim   |
| <i>Relatório Britto - 1992</i>                 | Sim                 | Não sabe                                   | Não   | Somente insalubridade  | Não   |

Dos 32 projetos analisados, 24 introduziriam a idade mínima para fins de aposentadoria, diminuindo o tempo em que o segurado permanece inativo e aumentando o tempo em que ele contribui para o sistema. Somente 5 projetos não modificariam essas regras e outros 3 não se pronunciaram sobre o tema.

Em relação aos demais temas destacados no Quadro 2.4, as respostas também apresentaram um perfil bastante delineado:

- ? 19 propostas eliminariam as diferenças entre homens e mulheres em relação às regras de acesso aos benefícios, 10 delas manteriam essas diferenças e 3 não se pronunciaram a respeito;
- ? 22 propostas desvinculariam a gestão dos benefícios previdenciários dos assistenciais, 6 delas manteriam as regras atuais e 4 não se pronunciaram;
- ? 22 propostas equiparariam as regras do serviço público com as do regime geral, 8 dentre elas manteriam as diferenças e 4 não se pronunciaram;

- ? 20 propostas não introduziriam regras de acesso diferenciadas aos benefícios para determinadas categorias socioprofissionais, 2 delas adotariam essa sistemática e 10 não se pronunciaram a respeito.

As propostas se diferenciam entre as que reorganizam a estrutura constituída historicamente e outras que nada modificariam ou promoveriam algumas adaptações. As principais mudanças se dariam com a introdução de uma idade mínima. Em geral, as alterações dificultariam o acesso aos benefícios ou reduziriam os diferenciais em favor de certos segmentos populacionais ou laborais. Isso se observa para as mulheres, servidores públicos e algumas categorias socioprofissionais. Outra mudança essencial em vários projetos seria a desvinculação entre os valores dos benefícios da previdência e da assistência social.

### 2.2.1.5 – Tipologia de Propostas de Reforma Brasileiras

O primeiro elemento, que diferencia os tipos de propostas, é a existência ou não do segundo pilar, de filiação compulsória, que utiliza planos de contribuições definidas e o regime financeiro de capitalização plena e individual. Essa sistemática foi prevista por 18 propostas:

- ✍ Instituto Liberal (1991), ministro Magri (1991), Emenda – Projeto de Emenda Constitucional 51 (1991), dep. Aloysio Vasconcelos (1992), ABRAPP 1 (1992), ABRAPP 2 (1992), IBMEC (1992), FEBRABAN (1992), FIESP (1992), FIERGS (1992), FCRS (1992), Força Sindical (1992), FMI (1992), prof. Mário Simonsen (1992), Comissão Executiva da Reforma Fiscal (1992), Instituto Atlântico (1995), FIPE/PROSEG (1997) e Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999).

Em todas as propostas acima, o teto do primeiro pilar seria menor que o preexistente, excetuada a proposta do dep. Aloysio Vasconcelos, que não tratou do tema.

Esse mesmo tipo de organização pode ser encontrado na literatura internacional que trata das reformas. Essas mesmas situações foram observadas em países da América Latina e da Europa Oriental, de acordo com Mesa-Lago e Mueller (2001). Segundo Mesa-Lago (1998, 2000) o novo sistema de CPI – Capitalização Plena e Individual – pode ser caracterizado assim:

"Consideram-se reformas estruturais as que: a) **'revogam' o sistema público** e o **substituem** pela CPI, ou b) **incorporam um componente de CPI** como parte integrante de um **sistema misto**, que também possui um componente público (em geral, reformulado), ou c) **estabelece uma CPI como alternativa ao sistema público** (o qual pode ser reformado ou não) sem extinguir este último, criando, assim, dois **sistemas paralelos**." Mesa-Lago (1998:19). Grifos meus.

Assim, a introdução de um regime de capitalização plena e individual caracteriza uma reforma estrutural, à medida que o antigo sistema público é reformado ou simplesmente extinto e o novo regime passa a substituir, competir ou suplementar o sistema público.

Quando se considera a análise de Mesa-Lago (1998) ou Mesa-Lago e Mueller (2001), com base nas reformas da América Latina e da Europa Oriental, é possível identificar diferenças entre as propostas de reformas estruturais brasileiras. A maior parte das reformas estruturais manteriam um primeiro pilar funcionando em moldes similares aos do INSS, ou seja, haveria uma estrutura administrativa constituída somente para tais fins. O segundo pilar complementaria os proventos obtidos no primeiro pilar, como nos seguintes casos:

- ✍ ABRAPP 1 (1992), ABRAPP 2 (1992), IBMEC (1992), FEBRABAN (1992), FIESP (1992), Força Sindical (1992), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), Instituto Atlântico (1995), ministro Magri (1991), e Comissão Executiva da Reforma Fiscal (1992).

As reformas assinaladas acima, portanto, adotariam o modelo misto proposto por Mesa-Lago (1998, 2000) e Mesa-Lago e Mueller (2001)<sup>117</sup>.

Já as demais propostas de reformas estruturais eliminariam de imediato ou depois de passada a fase de transição o sistema público, como estrutura administrativa. Caso o valor dos benefícios no modelo proposto não atinja um piso predeterminado, cabe ao Estado somente subsidiar as aposentadorias<sup>118</sup>.

- ✍ Instituto Liberal (1991), FIERGS (1992), FCRS (1992), FIPE/PROSEG (1997), prof. Mário Simonsen (1992)<sup>119</sup>, Proj. Emenda Constitucional 51 (1991), e dep. Aloysio Vasconcelos (1992).

Assim, em nenhuma das propostas, o papel do Estado seria eliminado, mas haveria uma redução de suas responsabilidades fiscais. A responsabilidade do Estado aumenta na medida em que o primeiro pilar é o responsável por uma parcela mais elevada do

<sup>117</sup> Kay e Kritzker (2001:45) apresentam uma argumentação similar: "Países com sistemas mistos mantiveram seus programas públicos e permitiram contribuir para um sistema privado de capitalização individual. Alguns países oferecem uma primeira camada de benefícios providos pelo Estado e a escolha entre a gestão pública e privada para a segunda camada. Outros países permitem, ainda, trocar o sistema público pelo privado." Tradução minha.

<sup>118</sup> Segundo Kay e Kritzker (2001:42): "(...) os trabalhadores devem contribuir para um sistema de contas previdenciárias individuais, e os antigos sistemas públicos não podem receber novos filiados ou são extintos. Os esquemas de transição podem permitir aos que contribuíam antes da reforma a opção pelo sistema privatizado com alguma forma de compensação." Kay e Kritzker (2001:42), tradução minha.

<sup>119</sup> Dentre as propostas brasileiras, somente a do prof. Mário Simonsen cogitou sobre a possibilidade de introduzir um modelo do tipo paralelo, segundo a definição de Mesa-Lago (1998), onde o Estado compete com a iniciativa privada após as reformas que introduzam a sistemática de capitalização plena e individual. Mas a proposta do prof. Mário Simonsen não chegou descrever em detalhes como seria esse tipo de modelo, limitando-se a cogitar sobre a sistemática.

total de proventos a ser paga aos inativos ou caso exista um órgão específico para arrecadar contribuições e pagar benefícios nos moldes do INSS.

No caso das propostas de reformas estruturais, a gestão de riscos previsíveis nos pilares 2 e 3 deveria ser feita por empresas especializadas em regime de capitalização plena e individual, mas, na maioria das vezes, seria permitida a participação de empresas estatais, desde que respeitadas as regras de mercado. Contudo, algumas propostas defendem a gestão exclusiva por parte da iniciativa privada.

A gestão de riscos imprevisíveis não apresenta um perfil claro para classificar as propostas e a segmentação ou a unificação parecem estar relacionadas com os interesses de cada ator. Os bancos, que no Brasil atuam em vários segmentos, como o de seguros e previdência privada, não têm, por exemplo, interesse em dissociar os riscos e o mesmo vale para as entidades de previdência complementar.

Todas as propostas de reformas estruturais assinaladas até aqui introduzem um segundo pilar de filiação compulsória e prevêm a adoção de um regime de capitalização plena e individual nesse âmbito. Elas representam uma mudança no paradigma adotado no Brasil, onde somente existe o primeiro pilar, via regime geral de filiação compulsória, e o terceiro pilar, através da previdência complementar, com adesão voluntária.

As demais propostas não modificam a sistemática que foi consolidada no país, pois elas **não introduzem um segundo pilar** com filiação compulsória e poucas falam em redução do teto de benefícios, como as do dep. Renato Johnson, prof. Aloísio Teixeira e FMI. Seguindo a formulação de Banco Mundial (2001), o sistema manteria a sua forma clássica, com um regime básico e outro complementar, ou seja, existiriam somente o primeiro e o terceiro pilares. As propostas que não falam na introdução de um segundo pilar são as seguintes:

✍ Aloísio Teixeira (1990), FMI (1992), dep. Vasco Furlan (1992), dep. Lysâneas Maciel (1992), Federação dos Servidores Públicos Federais (1992), Relatório Britto (1992), dep. Eduardo Jorge (1993), ANFIP (1995), PEC 33-A (1995), CUT (1996), PT (1999) e Banco Mundial (2001).

Novamente, quando se consideram as contribuições de Mesa-Lago (1998, 2000) ou Mesa-Lago e Mueller (2001), é possível classificar esse tipo de proposta existente no



Brasil de acordo com as experiências da América Latina e da Europa Oriental. Segundo Mesa-Lago (1998)<sup>120</sup>:

"Por reformas não estruturais entendam-se as que **tentam aperfeiçoar ou melhorar o sistema previdenciário público** (preservando-o), mediante uma série de modificações, tais como tornar mais rigorosas as condições de acesso aos benefícios, aumentar as contribuições, reduzir custos, aumentar a eficiência etc. O sistema público também **pode ser combinado com um programa voluntário de aposentadorias suplementares**." Mesa-Lago (1998:19). Grifos meus.

As principais diferenças entre as propostas destacadas logo acima se situam no campo do acesso aos benefícios. Parte delas dissociaria as regras de acesso e o valor dos benefícios previdenciários dos assistenciais, como nos casos de:

✍ FMI (1992), Relatório Britto (1992), PEC 33-A (1995), e Banco Mundial (2001).

Outras propostas não dissociariam os benefícios previdenciários dos assistenciais para ter acesso aos benefícios, como:

✍ Aloísio Teixeira (1990), dep. Eduardo Jorge (1993), ANFIP (1995), Fed. dos Servidores Públicos Federais, CUT (1996) e PT (1999).

Assim, entre as propostas de reformas não estruturais, existem as que dissociam as regras dos benefícios previdenciários e assistenciais em termos de regras de acesso e, sobretudo, em relação ao valor pago aos últimos, que deve ser inferior ao primeiro e outras que não adotariam essa sistemática. Para fins de diferenciação:

- ? No primeiro caso, passaremos a nos referir a **reformas não estruturais segmentadoras**, pois modificam a condição de acesso e o valor dos benefícios assistenciais, reduzindo-os em relação aos previdenciários.
- ? Já no segundo caso, não existe uma dissociação entre benefícios previdenciários e assistenciais, sendo denominadas de **reformas não estruturais universalistas**, pois o direito do cidadão prevalece em relação àquele do contribuinte.

Essa distinção é fundamental para que se compreenda o aspecto mais emblemático do debate brasileiro: a dissociação entre benefícios previdenciários e assistenciais.

Outras diferenças também são dignas de análise, mas elas não permitem diferenciar as propostas de forma nítida:

- ? Parte das propostas eliminaria a aposentadoria por tempo de serviço, introduzindo a aposentadoria por tempo de contribuição e fixando uma idade mínima para se ter acesso ao benefício. Esse é um aspecto muito

---

<sup>120</sup> Kay e Kritzer (2001:46) apresentam uma análise muito assemelhada: "Enquanto alguns países iniciaram reformas estruturais que incorporavam sistemas baseados em contas individuais, outros mantiveram seus sistemas de repartição e criaram contas suplementares ou previdência privada". Tradução minha.

controverso no Brasil e poderia dividir as propostas de reformas não estruturais, mas é menos relevante que a divisão entre as propostas segmentadoras e universalistas por não colocar em evidência a diferenciação dos direitos de contribuinte e não contribuintes.

- ? Em geral, as propostas segmentadoras não mantêm regras diferenciadas e favoráveis para o acesso das mulheres aos benefícios, mas, entre todas as demais, não existe um perfil claro.
- ? As regras diferenciadas para categorias socioprofissionais, excetuadas as atividades insalubres, seriam eliminadas em todas as propostas, excetuadas as da CUT e do PT que as manteriam para os professores.
- ? Já o caso dos servidores públicos não possui um perfil consensual, pois parte das propostas inseriria esse segmento no regime geral, enquanto outras manteriam um sistema distinto<sup>121</sup>.

A questão do financiamento depende do modo pelo qual foi organizado o sistema em termos de pilares.

- ? Por um lado, todas as propostas prevêm que o primeiro pilar deve adotar o regime financeiro de repartição, enquanto o segundo e o terceiro pilares devem se pautar pela capitalização.
- ? O Orçamento da Seguridade, que integra as fontes de financiamento da saúde, assistência e previdência social, não seria mantido por nenhuma das propostas de reformas estruturais, excetuada a do ministro Magri.
- ? Em relação às propostas de reformas não estruturais, a questão da seguridade não é tratada de maneira uniforme, pois algumas manteriam o conceito de seguridade, mas somente permitiriam a utilização de recursos incidentes sobre a folha salarial para financiar a previdência. Outras falam em eliminar o conceito de seguridade. A proposta do prof. Aloísio Teixeira foi a única a afirmar que o funcionamento da seguridade deveria seguir os preceitos da Constituição de 1988 (vide capítulo 1).

As fontes de recursos previstas para financiar os três pilares não apresentam um perfil nítido entre as diversas propostas em estudo:

- ? Por um lado, as propostas de reformas estruturais substitutivas repudiam a sistemática de financiamento da seguridade, eliminam a contribuição dos empregadores, determinam que somente os empregados contribuem e prevêm a utilização de recursos fiscais para subsidiar os benefícios de valor inferior ao piso estipulado. Mas essa regra tem exceções, como é o caso da proposta da Fed. Comercial do Rio Grande do Sul, que não prevê o aporte de recursos fiscais. No caso dos pilares 2 e 3, a regra é a utilização exclusiva de contribuições dos empregados.
- ? Por outro lado, as propostas de reformas não estruturais e reformas estruturais mistas falam em gravar a totalidade da folha salarial, ou seja,

<sup>121</sup> Manter os servidores num regime distinto é justificado em função de direitos adquiridos ou expectativas de direito, ou, ainda, pelos que temem a fragilização financeira das contas da previdência com a inclusão desse segmento dos trabalhadores.

empregados e empregadores no primeiro pilar. Somente a proposta do prof. Aloísio Teixeira eliminaria as contribuições dos empregados no primeiro pilar.

- ? Por fim, todas as propostas de reformas não estruturais prevêem a possibilidade de se utilizarem as contribuições de empregados e empregadores na previdência complementar, seguindo os moldes das EFPP, ao contrário das estruturais, cujo financiamento cabe somente aos segurados.

Existem, portanto, dois tipos de propostas de reformas no Brasil: as estruturais e as não estruturais. Entre as propostas de reformas estruturais, existem:

- ? As substitutivas, em que o papel do Estado se limita a regulamentar e completar os proventos dos segurados que não conseguem amealhar fundos suficientes para terem direito a um benefício igual ou superior a um piso predeterminado; e
- ? As mistas, que mantêm um regime geral gerido pelo Estado nos moldes do INSS, mas reduzem os seus tetos de contribuições e benefícios.

Nas propostas de reformas estruturais, o segundo pilar possui **múltiplos administradores que concorrem entre si**, segundo as regras de mercado, para atrair segurados, **planos de contribuições definidas e um regime de capitalização plena e individual**. Os **benefícios têm um valor correspondente ao total de contribuições efetuado e à expectativa condicional de vida no momento da aposentadoria**.

As propostas de reformas não estruturais mantêm a sistemática tradicionalmente adotada no Brasil, que prevê a filiação compulsória ao regime geral e a adesão voluntária à previdência complementar. **No caso da previdência complementar, é possível, ainda, contar com recursos transferidos pelos empregadores e com planos de benefícios definidos**. Além disso, a parcela do total dos proventos a ser garantida pelo Estado no regime geral é maior que a das reformas estruturais.

As diferenças existentes entre as propostas de reformas não estruturais se referem ao regulamento de benefícios assistenciais e previdenciários, que pode ou não fixar valores ou exigir condições de acesso menos favoráveis para o primeiro caso. **Quando for prevista a redução do valor dos benefícios assistenciais**, as propostas de reformas não estruturais são **segmentadoras**. Se não houver distinção entre benefícios previdenciários e assistenciais, as propostas são **universalistas**, pois promovem apenas mudanças tópicas nos regulamentos constitucionais de 1988.

Existem diferenças nas nomenclaturas adotadas para caracterizar os dois modelos básicos de reforma apresentados, ou seja, as não estruturais e as reformas estruturais:

- ? Para Chand e Jaeger (1996), o primeiro é o paramétrico e o segundo é o sistêmico.
- ? Mesa-Lago e Müller (2001)<sup>122</sup>, Disney (2000) e Brooks (2000) falam em reformas paramétricas para o primeiro e estruturais para o segundo.
- ? Brooks e James (1999, 2001) falam em reformas paramétricas e com múltiplos pilares<sup>123</sup>, considerando o modelo proposto pelo Banco Mundial (1994), que representou um importante marco na literatura que trata de questões relativas às aposentadorias e pensões; e, por fim,
- ? Pierson e Myles (2000)<sup>124</sup> falam em reformas paradigmáticas ao considerarem os casos de países europeus que introduzem camadas geridas através de fundos de pensão e regimes de capitalização.

Mas, na sequência da Tese, utilizaremos, para fins de classificação, as reformas de tipo não estrutural e estrutural que, no primeiro caso, podem ser segmentadoras ou universalistas<sup>125</sup> e, no segundo caso, substitutivas ou mistas.

---

<sup>122</sup> Segundo Mesa-Lago e Mueller (2001:1), "reformas estruturais são aquelas que transformam a previdência pública substituindo, competindo ou suplementando este sistema com um de cunho privado e reformas paramétricas são aquelas que preservam o sistema público, melhorando a situação financeira e/ou modificando as regras de acesso aos benefícios, aumentando a idade fixada para a aposentadoria ou as fórmulas que calculam o seu valor." Tradução minha.

<sup>123</sup> Segundo Brooks e James (2001:50): "Até o presente, a maioria dos países reagiu alterando os parâmetros (taxas de contribuição, cálculos dos benefícios e idade de aposentadoria) de seus atuais sistemas. Porém, um número crescente de países diversos, tais como Argentina, Suécia, Hungria e Cazaquistão, realizaram grandes mudanças estruturais, modificando os planos de pilar único para planos multipilar, que acrescentam um pilar plenamente capitalizado e com contribuições definidas a um pilar reduzido de repartição simples e benefícios definidos."

<sup>124</sup> Segundo Pierson e Myles (2001:18): "As expectativas dos *policy-makers*, todavia, costumam ser mais modestas, buscando estabilizar ou suplementar o sistema existente, não se engajando numa reforma mais radical do tipo 'paradigmático', advogada pelo Banco Mundial." Tradução minha.

<sup>125</sup> As reformas não estruturais não foram subdivididas nos estudos dos autores citados até aqui. Isso se deve ao fato de os estudos estarem centrados na problemática das reformas estruturais. Por outro lado, a maioria dos países nunca associou benefícios previdenciários e assistenciais conforme ocorreu na experiência brasileira. A única exceção é o estudo de Maria Amparo Cruz-Saco (1998), que considera a reforma mexicana de 1991-92 não estrutural, ainda que destinando compulsoriamente uma parcela das contribuições para a gestão através de fundos previdenciários. O estudo de Cruz-Saco (1998) não é convincente por não diferenciar a experiência mexicana anterior a 1995 daquela de um modelo misto, como o adotado pela Argentina e Uruguai desde 1996.

### 2.2.2 – PROPOSTAS DE REFORMAS ESTRUTURAIS E NÃO ESTRUTURAIS: DETALHAMENTO DAS MUDANÇAS NO ARCABOUÇO JURIDICO-INSTITUCIONAL

O item anterior apresentou as mudanças mais gerais na gestão, financiamento e nos regulamentos de benefícios das propostas de reforma brasileiras para o complexo previdenciário. As propostas foram divididas entre as reformas estruturais e não estruturais e subdivididas, no primeiro caso, em substitutivas e mistas e, no segundo, em segmentadoras e universalizantes. Foram escolhidas quatro propostas, para detalhar o conteúdo de cada tipo de reforma. A seleção considerou a existência de um diagnóstico preciso e buscou escolher a proposta mais completa e atual formulada pelos que participaram do debate<sup>126</sup>.

Para representar as reformas estruturais substitutivas, foi selecionada a proposta do Instituto Liberal, de 1991. As reformas estruturais mistas serão representadas pela proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato, de 1999. Para representar as propostas de reformas não estruturais segmentadoras, foi selecionada a PEC 33-A, de 1995. Dentre as reformas não estruturais universalizantes, foi selecionada a da ANFIP, de 1995. Em todas essas propostas serão detalhados e analisados tópicos relativos a gestão, financiamento e regulamento de benefícios.

#### 2.2.2.1 – Propostas de reforma, papel do Estado e do mercado no caso brasileiro

Conforme foi sublinhado anteriormente, **o que diferencia as propostas de reformas estruturais das não estruturais é a existência de um segundo pilar de filiação compulsória gerido de acordo com as regras da capitalização plena e individual com planos de contribuição definida**. O primeiro pilar continua sendo gerido pelo Estado ou por uma autarquia, enquanto o segundo deve possuir múltiplos administradores que concorrem entre si segundo as regras de mercado<sup>127</sup>.

O Instituto Liberal (1991) apresentou a proposta mais próxima da experiência chilena para o Brasil. A participação do Estado na gestão exerce o seguinte papel:

---

<sup>126</sup> A representatividade do ator na cena política brasileira não foi considerada porque o foco da Tese é discutir a pertinência ou não das proposições para superar a crise brasileira e não a capacidade de articulação de interesses ou a sua representatividade no âmbito político.

<sup>127</sup> Não é possível afirmar que a idéia seja nova, pois a adoção de um regime de capitalização plena **com filiação compulsória** já existia na Alemanha de Bismarck, mas a utilização de contas individuais foi uma inovação da reforma chilena, segundo Dixon e Hyde (2001).

"Por certo, muitos trabalhadores não conseguirão acumular, durante a sua vida laboral, poupança suficiente para garantir uma renda mínima na aposentadoria. Exatamente para amparar tais situações, a proposta prevê a participação do Estado de forma complementar." Instituto Liberal (1991:8).

Assim, existe um primeiro pilar em que os benefícios são definidos, ainda que eles somente representem uma renda mínima, segundo a formulação adotada pelo Instituto Liberal (1991:8-9). Além disso, **cabe ao Estado arcar com o custo de transição**, ou seja, pagar os benefícios dos que se aposentaram antes das reformas e zelar pelo cumprimento das normas legais do seguinte modo:

"É indispensável a criação de um órgão fiscalizador do cumprimento, por parte das administradoras dos fundos da previdência, das normas legais. Neste sentido, deve ser criada uma autarquia pública de natureza técnica e de ação independente dos responsáveis pela política econômica". Instituto Liberal (1991:8-9).

O papel do Estado, portanto, é:

- ? subsidiar aqueles que não conseguem receber um rendimento mínimo;
- ? pagar os benefícios dos antigos aposentados; e
- ? fiscalizar a ação dos fundos de previdência, garantindo o funcionamento de um sistema administrado com base na concorrência entre os gestores.

De acordo com o Instituto Liberal (1991:7-8), o segundo pilar é administrado por instituições privadas e a participação é compulsória. Assim, em caso de perda da capacidade laboral, os segurados têm como se sustentar.

Além disso, será preciso, segundo o Instituto Liberal (1991:9), recolher 2,5% do rendimento para cobrir o seguro por invalidez ou morte prematura. Mas a proposta não diz se é necessária a gestão desses riscos imprevisíveis em empreendimentos distintos dos fundos previdenciários.

É possível, ainda, contribuir com mais recursos, voluntariamente, para fazer um seguro complementar ou aumentar o valor do fundo previdenciário, sendo este o terceiro pilar do sistema, segundo o Instituto Liberal (1991:9).

Por fim, a proposta do Instituto Liberal (1991) prevê a troca de AFP – Administradora de Fundos de Pensão – sempre que o segurado desejar.

A proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), que, segundo a definição adotada, é do tipo estrutural mista, é outra. Segundo os autores, existem três pilares:

- ? o primeiro, até o limite de três salários mínimos, sendo gerido pelo segurador público<sup>128</sup> (segundo a denominação dos próprios autores);
- ? o segundo, que compreende a faixa entre três e dez salários mínimos, gerido pelo segurador público ou por outro, da iniciativa privada; e
- ? o terceiro, para valores superiores a dez salários mínimos, gerido exclusivamente por seguradores privados.

Seria mantida, portanto, uma estrutura pública nos moldes do INSS para gerir o primeiro pilar e receber as contribuições daqueles que fizerem esta opção em relação ao segundo pilar. Cabe ao Estado, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999: 36-38):

- ? manter uma agência reguladora que seria, também, a responsável pela guarda dos registros de contribuições.
- ? fazer a coleta de contribuições para a previdência que, segundo os autores, seria de responsabilidade da Receita Federal.

A proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:36) previu, ainda, que a gestão de riscos de invalidez, morte prematura e idade deve ser feita pelo sistema público e, na esfera privada, por fundos de pensão abertos ou fechados, desde que eles se credenciem como seguradores privados. Porém, deveriam existir alíquotas específicas e predeterminadas para cobrir os riscos. Já no caso de acidentes de trabalho, é o sistema público que se responsabiliza pela administração do pilar de base, devendo ser contratadas companhias de seguro para a gestão nos demais pilares<sup>129</sup>.

As propostas de reformas não estruturais não promoveriam mudanças profundas na sistema previdenciário como as estruturais. Seria mantido um teto de dez salários mínimos, na maioria das propostas, mas, nem sempre, a questão foi totalmente equacionada, pois a PEC 33-A, por exemplo, não fixou o valor do teto e a exposição de motivos, apresentada em MPAS (1995) também não o faz.

A indefinição de um patamar predeterminado em relação ao teto do regime geral foi, sem dúvida, a principal razão pela qual a PEC 33-A foi considerada um projeto que

<sup>128</sup> "Em resumo, o que se propõe é que cada indivíduo possa optar por fazer parte do seguro social num 'segurador privado', desde que faça junto ao 'segurador público' uma cobertura de pelo menos até o valor equivalente a três salários mínimos." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:II).

<sup>129</sup> Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:38): "É inconveniente a criação, no Brasil, de 'Mútuas de Acidentes do Trabalho'. Apesar da experiência exitosa no Chile, a criação de um novo tipo de entidade de fins não-lucrativos é desnecessária, e provavelmente nociva, dada a experiência brasileira neste campo: grande parte das empresas de finalidade não-lucrativa funcionava apenas como fachada, provocando uma substancial e desnecessária renúncia fiscal. A bem da verdade, seria completamente contra a política do atual governo, no sentido de dar uma interpretação mais estrita e um controle mais severo à filantropia."

abria espaço para a previdência complementar e para a iniciativa privada. A redução do piso para os chamados "benefícios assistenciais" é outra característica marcante:

"Tanto os benefícios previdenciários (que dependem de contribuição) quanto os benefícios assistenciais (que não dependem de contribuição) possuem o mesmo piso, o que contraria a lógica de financiamento do sistema, pois trata igualmente os que contribuem e os que não contribuem, desestimulando, portanto, a contribuição." MPAS (1995:64).

A proposta da ANFIP (1995:61-63) mantém o regime geral com a mesma configuração que a sugerida pela Constituição de 1988, ou seja, o teto deve ser dez vezes superior ao piso estabelecido. O valor do teto, então, seria preservado por não poder ser reduzido, conforme ocorreu nos anos 1970 e 1980. O piso, por sua vez, deve ser equivalente a um salário mínimo, considerando que o seu valor é muito reduzido quando comparado ao de outros países.

Para o MPAS (1995), a previdência complementar deve receber estímulos, embora esse tema não tenha sido abertamente tratado. A preocupação central era promover ajustes nas EFPP patrocinadas por empresas estatais ao:

"Rever os ativos dos planos de benefícios e ajustá-los aos ativos dos fundos e limitar o aporte das patrocinadoras." MPAS (1995:65).

Já a ANFIP (1995) introduziria, ainda, uma previdência complementar pública nos moldes previstos pela Constituição de 1988 para melhorar o nível de reposição de renda<sup>130</sup>. Vale destacar que essa proposta não foi defendida por outras propostas de reformas não estruturais, como Banco Mundial e FMI.

O MPAS (1995) não menciona a possibilidade de gerir em separado os benefícios previsíveis e imprevisíveis seja na previdência social, seja na complementar. A proposta da ANFIP (1995) nada menciona sobre a gestão de benefícios imprevisíveis. Nos dois casos é lícito, portanto, supor que seria mantida a legislação existente até então.

---

<sup>130</sup> Segundo a ANFIP (1995:57): "A previdência complementar pública deverá ter nível de competição com a privada, o que será altamente favorável aos próprios sistemas.

A idéia é que cada pessoa, além de contribuição para a previdência pública obrigatória, possa melhorar o valor de seus benefícios contribuindo para a previdência complementar (pública ou privada) segundo sua livre escolha e a partir de qualquer salário-de-contribuição."



As medidas preconizadas pelo MPAS (1995) e pela ANFIP (1995) visam, portanto, a aperfeiçoar o funcionamento do complexo previdenciário, permitindo a criação da previdência complementar pública, ao contrário do que previam as propostas de reformas estruturais. Não haveria, portanto, nenhum acréscimo compulsório da participação do mercado, seguindo os preceitos característicos das reformas não estruturais, antes pelo contrário, pois a previdência complementar pública poderia até se apropriar de parte dos segurados das EAPP e EFPP.

O quadro 2.5 resume as características apresentadas em relação à gestão da previdência em reformas do tipo estrutural, substitutivas ou mistas; e não estrutural, segmentadoras ou universalistas, segundo representatividade dessas propostas em relação aos tipos classificados previamente.

| <b>Quadro 2.5</b>   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| <b>Características da Gestão Previdenciária Segundo o Tipo de Proposta de Reforma</b> |   |   |   |   |
| <b>Características de gestão segundo as propostas de reforma</b>                      | <b>ESTRUTURAIS</b>                                    |   | <b>NÃO ESTRUTURAIS</b>                                  |   |
|   | <b>Substitutivas</b><br>Instituto Liberal-<br>1991    | <b>Mistas</b><br>Oliveira, Beltrão e<br>Pasinato- 1999    | <b>Segmentadoras</b><br>PEC 33-A- 1995                  | <b>Universalistas</b><br>ANFIP- 1995                    |
| <i>Introduz pilar com capitalização e contas individuais</i>                          | Compulsória para os assalariados e autônomos          | Compulsório para os trab. com renda entre 3 e 10 sal. min | Não introduz  | Não introduz  |
| <i>Gestão de benefícios assistenciais</i>   | -Estatual<br>-Separado da previdência                 | -Estatual<br>-Separado da previdência                     | -Estatual<br>-Separado da previdência                   | -Estatual<br>-Em conjunto com a previd.                 |
| <i>Papel do Estado após as reformas</i>   | -Fiscaliza fundos<br>-Regulamenta                     | -Fiscaliza e pode gerir fundos<br>-Regulamenta            | -Pode gerir fundos<br>-Regulamenta<br>-Fiscaliza fundos | -Pode gerir fundos<br>-Regulamenta<br>-Fiscaliza fundos |
| <i>Gestão de riscos previsíveis e imprevisíveis</i>                                   | -Em separado pilares 2 e 3<br>-Em conjunto no pilar 1 | -Em separado pilares 2 e 3<br>-Em conjunto no pilar 1     | -Em conjunto em todas as situações                      | -Em conjunto em todas as situações                      |

Assim, considerando o quadro 2.5, o que diferencia as propostas de reformas estruturais das não estruturais é a existência, no primeiro caso de um pilar que adota a filiação compulsória para trabalhadores em planos de contribuições definidas e contas individuais e a gestão em separado de riscos previsíveis e não previsíveis nesse mesmo pilar. No âmbito das reformas estruturais a principal diferença entre as substitutivas e as mistas é o fato do Estado poder gerir fundos no caso das mistas. Já no âmbito das reformas não estruturais segmentadoras e universalistas, o que as diferencia é o fato das primeiras introduzirem uma separação na gestão entre benefícios previdenciários e assistenciais, enquanto as demais manteriam a sistemática prevista pela Constituição de 1988.

### 2.2.2.2 – Propostas de reforma, Questões Financeiras e de Financiamento

Os problemas financeiros e relativos ao financiamento do complexo previdenciário foram questões centrais nas propostas de reforma da previdência. Conforme foi observado nas seções anteriores, houve total convergência em relação ao regime financeiro, ou seja, o sistema público do primeiro pilar deverá ser de repartição, enquanto a previdência complementar adotará a capitalização nos pilares 2 e 3. Porém, houve distinção entre as propostas de reformas estruturais e não estruturais em termos de fontes de financiamento e tipos de planos de benefícios.

As propostas de reformas estruturais substitutivas gravariam somente os salários dos segurados, isentando os empregadores<sup>131</sup> da contribuição. Caberia ao Estado<sup>132</sup> financiar os custos de transição e os benefícios daqueles que não conseguissem atingir o piso fixado em lei, além de exigir uma rentabilidade mínima por parte das Administradoras de Fundos de Pensão (Instituto Liberal, 1991:11). A sistemática de seguridade social adotada pela Constituição de 1988 não foi mencionada como uma alternativa para financiar a previdência e a proposta do Instituto Liberal (1991) sugeriu a separação de todas as ações administrativas e dos orçamentos da saúde, assistência e previdência social. Segundo o Instituto Liberal (1991):

"Como o sistema é de capitalização, caberá ao cotista acumular poupança ao longo de sua vida laboral para garantir o fluxo de renda durante a sua aposentadoria. Deste modo, somente o trabalhador contribui para o novo sistema previdenciário, embora o sistema não defina o valor do benefício – pois somente o custo é definido, sendo o benefício dependente da performance dos fundos – espera-se que uma contribuição de 10,5% garanta ao trabalhador aposentado 70% da sua renda quando na ativa. Nestes cálculos admitiu-se que o fundo previdenciário seria remunerado a uma taxa real de 6% ao ano. Assim, a sociedade brasileira através do mercado de capitais valoriza a poupança a mais de 6% ao ano, a renda do aposentado poderá ser superior a 70% de sua renda quando em atividade, ou sua contribuição, enquanto trabalhador, poderá ser inferior a 10,5% dessa renda.

<sup>131</sup> Segundo o Instituto Liberal (1991:9): "A contribuição da empresa será integralmente eliminada, sugerindo-se que 15,7% sejam incorporados com o aumento de salário e que os 10% restantes representem, na realidade, uma redução dos custos de mão-de-obra para as empresas no Brasil. O aumento do salário proposto acoplado ao aumento da contribuição previdenciária (no máximo 9%) produzirá um aumento de salário disponível para o trabalhador da ordem de 5,3%."

<sup>132</sup> Segundo o Instituto Liberal (1991:11-12): "A herança do sistema a ser extinto deve ser administrada por um fundo de financiamento da previdência social, que passaria a ter uma estrutura administrativa simples e transparente, e teria também o encargo de administrar a ação assistencial do Estado na área de previdência. O fundo deverá absorver todo o patrimônio do INSS, exceto o que estiver ligado ao serviço de saúde. O patrimônio deverá ser utilizado com o objetivo de gerar renda para o fundo. Constituirão recursos do fundo a recuperação de todos os créditos privados devidos ao INSS, bem como as cotas dos fundos de previdência daqueles que se aposentem sem poder adquirir o seguro de renda mínima, além dos recursos do Estado necessários à implementação dos direitos já assegurados via complementação orçamentária."

Além da contribuição para o fundo, o cotista deverá contribuir com 2,5% sobre o seu rendimento para um seguro de invalidez ou morte." Instituto Liberal (1991:9).

É grande, portanto, o peso atribuído ao desempenho dos mercados de capitais e disso depende o valor da remuneração dos futuros aposentados. Ao Estado cabe a tarefa de financiar a transição de um sistema público para outro privado. Embora o tema seja importante, o Instituto Liberal (1991:13-15) estima que o custo de transição do sistema atual para o proposto em relação aos aposentados por idade, invalidez, aposentadorias especiais e aposentadorias por tempo de serviço seja de, no máximo, 11,4% do PIB<sup>133</sup>, o que seria totalmente aceitável, pois:

"O novo sistema previdenciário definido pela Constituição de 1988 se regulado conforme as propostas apresentadas pelo Legislativo, provocaria, até 1995, um déficit nas atividades do INSS (incluindo a saúde) de 30% do PIB! A dramaticidade deste resultado é uma prova incontestável de que demos um passo maior que nossas pernas." Instituto Liberal (1991:3).

As propostas de reformas estruturais mistas abordaram a questão de forma diferenciada, pois o regime geral seria mantido, ainda que numa escala mais modesta. Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999):

"O segurador público operaria em regime de capitalização escritural, com benefício definido. Assim, o trabalhador poderia optar pela data e demais condições de sua aposentadoria, pagando uma alíquota atuarialmente calculada para igualar o valor presente esperado dos benefícios ao valor presente esperado das contribuições. O segurador privado operaria em regime de contribuição definida, com uma alíquota fixa de 15,5%. Caso o trabalhador já em atividade na data da reforma opte por fazer uma parcela do seguro junto a um segurador privado, receberá um bônus de reconhecimento correspondente às contribuições passadas — do trabalhador, integral e do empregador, até 10 salários mínimos — que excedam o valor que este seguiu junto ao segurador público, capitalizadas ao valor presente a uma taxa fixa de 3% a.a." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:II).

Existe uma mescla, portanto, entre planos de benefícios definidos, com capitalização escritural, até três (podendo chegar a dez) salários mínimos<sup>134</sup> e outros de contribuição definida de três a dez salários mínimos ou para valores superiores a dez salários mínimos. O fato de haver capitalização escritural significa que o valor dos benefícios será pago segundo as contribuições efetivas, acrescidas de um juro atuarial anual fixado pelas autoridades, levando em conta a sua expectativa condicional de vida, e não

<sup>133</sup> Este valor não inclui os custos com os subsídios a serem pagos pelo Estado àqueles que não atingirem o rendimento mínimo estabelecido, segundo o Instituto Liberal (1991:12).

<sup>134</sup> "Essa alíquota incluirá não apenas a parcela correspondente aos riscos programáveis, operacionalizados em regime de capitalização escritural, como, também, a parcela correspondente aos riscos não-programáveis, operacionalizados em regime de seguro com capitais de cobertura." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:15).

por um valor fixado nas transferências dos últimos anos, que não possui nenhum tipo de limitação em relação à duração total de vida estimada para os segurados<sup>135</sup>. No caso da previdência complementar, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), nos pilares 2 e 3, apresentados no tópico anterior, os planos são de contribuição definida e cada um recebe de acordo com o pecúlio amalhado, de modo análogo ao proposto pelo Instituto Liberal (1991). O sistema funcionaria da seguinte maneira:

"Os seguradores privados, agentes responsáveis pela administração da contribuição sobre a parcela da remuneração que exceda a direcionada ao segurador público, serão responsáveis pela capitalização de uma alíquota de contribuição fixa, equivalente a 15,5%. Essa alíquota de contribuição corresponde à seguinte desagregação: 12% para o benefício de aposentadoria, a serem capitalizados na conta individual; 2,5% destinados a um seguro para a cobertura dos benefícios relacionados à invalidez e morte e até 1% para os custos de administração. Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:16)."

O sistema teria algumas salvaguardas para garantir uma rentabilidade mínima que não prejudicasse o valor das aposentadorias dos futuros aposentados num sistema baseado em contribuições definidas. Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:35-36):

- ? A parte que exceder a rentabilidade mínima fixada num período pode ser utilizada num período posterior quando essa rentabilidade mínima não for atingida;
- ? O patrimônio dos seguradores pode garantir o nível mínimo de rentabilidade; e
- ? Se nenhuma das soluções tiver efeito, a entidade pode ser liquidada e o Estado cobre essa diferença e transfere o montante acumulado para um segurador privado da escolha do segurado.

O custo de transição entre os sistemas previdenciários pré e pós-reformas, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) seria financiado por dívida pública<sup>136</sup>.

A seguridade social poderia ser formalmente mantida, levando-se em conta que seus efeitos sobre as políticas de saúde, assistência e previdência foram de reduzido alcance

<sup>135</sup> Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:16), caso o segurado comece a contribuir com 20 anos e se aposente aos 60 anos de idade a alíquota deverá ser de 17,7% do salário para que receba a íntegra do salário de contribuição. Caso a idade fosse de 50 anos, o valor seria de 29,5%.

<sup>136</sup> Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:22): "A primeira preocupação de uma reforma de previdência deverá ser a de assegurar o pagamento dos inativos do 'antigo regime'. No caso proposto, este pagamento terá como base de custeio: a) as contribuições de trabalhadores ativos e inativos para o segurador público, sejam eles da iniciativa privada ou funcionários públicos federais; b) as contribuições das empresas privadas sobre a parcela que excede o teto de R\$ 1.200 (contribuição solidária); e c) cobertura, pelo Tesouro, do desfinanciamento residual do sistema após o aporte dos recursos previstos em a e b.

Dada a precária situação fiscal do Brasil, não resta outra opção senão fazer o financiamento de c mediante emissão de dívida pública. No caso, propõe-se a emissão de títulos de 30 anos do Tesouro com remuneração real de 3% a.a., a serem absorvidos pelos seguradores privados. (...). Requer-se, também, uma ampla campanha de esclarecimento à 'comunidade financeira', de modo que não se venha a julgar erroneamente o fato como resultante de irresponsabilidade fiscal."

nos anos 1990, desde que sejam separadas as políticas de cunho contributivo daquelas que são redistributivas, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:6-8).

A reforma da previdência preconizada por propostas estruturais mistas mantém o Estado como um agente fundamental para financiar o custo de transição e supervisionar a performance do sistema. Ainda que seja preservada uma importante função para o sistema público, o financiamento passará a privilegiar:

- ? o equilíbrio atuarial;
- ? a redução do grau de comprometimento com o pagamento de benefícios;
- ? a transferência de recursos entre gerações; e
- ? o esforço de cada segurado para transferir recursos para o regime geral ou constituir um *portfolio* na previdência complementar.

O desempenho dos mercados de capitais, as regras de correção monetária e os juros a serem aplicados no sistema de capitalização escritural são fundamentais, portanto, para determinar o valor dos benefícios.

No caso das propostas de reformas não estruturais, as mudanças em relação à sistemática tradicionalmente adotada no Brasil, descrita no capítulo anterior, são mais modestas, ou seja, pressupõem um regime geral com um regime financeiro de repartição e planos de benefícios definidos e uma previdência complementar que adota o regime financeiro de capitalização e planos que podem ser de benefícios definidos, contribuição definida ou mistos. O núcleo do debate foi focado sobre as fontes de recursos a serem utilizadas e no que se refere às alíquotas das contribuições sociais.

Um exemplo bem-acabado do debate sobre as fontes de financiamento e sobre as alíquotas que devem incidir sobre as contribuições sociais pode ser encontrado em MPAS (1995). As medidas propostas sugerem diretrizes bem específicas, de acordo com o MPAS (1995:61-66):

- ? Criação de contrapartidas de Estados e Municípios para despesas de saúde e assistência social no âmbito da seguridade;
- ? Fim da isenção do imposto de renda para aposentados de renda elevada;
- ? Fim da isenção para contribuições de empregadores de entidades filantrópicas;
- ? Redução das contribuições das empresas sobre a folha salarial em segmentos produtivos específicos;

? Manutenção do conceito de seguridade social<sup>137</sup>.

Já a ANFIP (1995:25) promoveria mudanças tópicas, mas essenciais, mantendo a folha salarial como a principal fonte de recursos. As mudanças sugeridas foram:

- ? Substituir o conceito de faturamento por receita bruta e reduzir as alíquotas de contribuição para empresas que utilizam mão-de-obra intensivamente;
- ? Eliminar todas as isenções e introduzir contribuições sociais para inativos;
- ? Reunir a fiscalização das contribuições para a seguridade num único órgão e uniformizar as multas em relação àquelas aplicadas pela Receita Federal.

O foco da ANFIP (1995), portanto, foi o aumento da arrecadação, melhoria das atividades de fiscalização e fim das isenções.

As propostas do MPAS (1995) e da ANFIP (1995) não se manifestaram sobre o regime financeiro e os tipos de planos para a previdência complementar, o que deve implicar a manutenção das sistemáticas descritas no capítulo anterior.

Assim, as propostas de reformas não estruturais brasileiras seguem as mesmas diretrizes que as previstas por Mesa-Lago (1998), ou seja, existe uma busca de soluções para aperfeiçoar o funcionamento do sistema, mas essas opções não passam por introduzir um novo paradigma baseado em reformas estruturais. Os benefícios também continuam sendo definidos. A diversificação das fontes de financiamento é outro aspecto que merece destaque nesse âmbito das reformas não estruturais, ao contrário das estruturais, onde o foco foi a redução dos compromissos atuariais do Estado e dos empregadores com o custeio do sistema<sup>138</sup>.

O quadro 2.6 resume as características apresentadas em relação ao financiamento da previdência em reformas do tipo estrutural, substitutivas ou mistas e não estrutural, segmentadoras ou universalistas, segundo representatividade de cada uma das propostas em relação a esses tipos classificados anteriormente.

---

<sup>137</sup> Segundo o MPAS (1995:62): "Aperfeiçoar a redação do texto constitucional como, por exemplo, na melhor definição da base 'folha de salários' e garantir maior flexibilidade para a definição de alíquotas e bases das fontes de financiamento."

<sup>138</sup> A redução dos compromissos fiscais do Estado e dos empregadores também foi sugerida por propostas de reformas não estruturais como as do FMI e Banco Mundial para o Brasil. No caso das duas propostas assinaladas, a redução dos encargos trabalhistas deveria ser acompanhada de uma redução nos valores dos benefícios, conforme sugeriu Banco Mundial (2001:227). A PEC 33 não se manifestou a esse respeito.

**Quadro 2.6****Financiamento da Previdência Segundo o Tipo de Proposta de Reforma**

| <b>Características do financiamento nas propostas de reforma</b> | <b>ESTRUTURAIS</b>   |  | <b>NÃO ESTRUTURAIS</b>   |  |
|--|--|--|--|--|
|  | <b>Substitutivas</b><br>Instituto Liberal- 1991                                      | <b>Mistas</b><br>Oliveira, Beltrão e Pasinato- 1999  | <b>Segmentadoras</b><br>PEC 33-A- 1995   | <b>Universalistas</b><br>ANFIP- 1995   |
| <i>Fontes de financiamento da previdência</i>                    | - Impostos pilar 1<br>- Descontos dos rendimentos dos segurados nos pilares 2 e 3    | - Impostos pilar 1<br>- Descontos dos rendimentos dos segurados nos pilares 2 e 3                                  | - Impostos pilar 1<br>- Descontos dos rendimentos dos segurados e empregadores nos pilares 2 e 3         | - Impostos e contrib. empregados e patrões no pilar 1<br>- Descontos dos rendimentos dos segurados e patrões nos pilares 2 e 3 |
| <i>Regime financeiro e Planos de benefícios</i>                  | -repartição e benef def no pilar 1<br>-capitalização e contrib def nos pilares 2 e 3 | -repartição e benef def no pilar 1<br>-capitalização escritural no pilar 2<br>-capitalização e contrib def pilar 3 | -repartição e benef def no pilar 1<br>-capitalização e benefícios ou contrib definidas nos pilares 2 e 3 | -repartição e benef def no pilar 1<br>-capitalização e benefícios ou contrib definidas nos pilares 2 e 3                       |
| <i>Regulamentação financeira de fundos de previdência</i>        | -rentabilidade<br>-limites máximos p/ investimentos                                  | -rentabilidade<br>-limites máximos p/ investimentos  | -atuarial em planos de benef definidos<br>-limites máximos p/ investimentos                              | -atuarial em planos de benef definidos<br>-limites p/ investimentos  |
| <i>Custo de transição</i>  | - Estado paga custo de transição   | - Estado paga custo de transição   | Não existe custo de transição  | Não existe custo de transição  |

Assim, considerando o quadro 2.6, o que diferencia as propostas de reformas estruturais das não estruturais é a existência, no primeiro caso, de uma sistemática que privilegia os planos de contribuições definidas e contas individuais. No âmbito das reformas estruturais a principal diferença entre as substitutivas e as mistas é que as primeiras adotariam a capitalização escritural, enquanto as substitutivas previram a capitalização baseada em fundos. Já no âmbito das reformas não estruturais, o que diferencia as segmentadoras é o fato das primeiras introduzirem uma regra que somente permite a Lei estabelecer um limite máximo para investimentos, enquanto as demais não se pronunciaram nesse sentido. Além disso, é preciso destacar, as propostas do tipo universalista manteriam a sistemática de financiamento da seguridade social prevista pela Constituição de 1988, enquanto as segmentadoras não permitiriam a transferência de impostos para custear a previdência social.

**2.2.2.3 – Propostas de reforma e o regulamento de benefícios**

O regulamento de benefícios é o que menos diferencia as propostas de reformas estruturais das não estruturais, conforme foi apontado na seção anterior. Ainda assim, o tema merece atenção porque permite diferenciar as propostas de reformas não

estruturais entre si. A temática a ser analisada se refere, basicamente, ao acesso às aposentadorias e à fórmula de cálculo de benefícios.

A maioria das propostas de reformas estruturais introduzem a idade mínima, como é o caso do Instituto Liberal (1991:10), sendo um quesito obrigatório para ter acesso às aposentadorias, quando existe a necessidade de subsídios por parte do Estado. Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) fazem essa mesma exigência, mas, se a flexibilidade é o núcleo de sua proposta, foi introduzida a seguinte fórmula para o regime geral:

"Planos razoáveis de aposentadoria têm custos (alíquotas) razoáveis; por outro lado, planos exorbitantes acarretam alíquotas bastante elevadas. Desta forma, apenas com a utilização de uma única regra (valor presente das contribuições = valor presente esperado dos benefícios), pode-se acomodar uma variedade bastante grande de situações. Mais ainda, estabelece-se, de forma automática, incentivos à postergação da aposentadoria e, inversamente, desincentivos à aposentadoria precoce." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:16).

O Instituto Liberal (1991:9) também permitiria antecipar a aposentadoria desde que o segurado conseguisse garantir um valor equivalente à 70% da renda do período de em que o segurado contribuía para a previdência. O regime financeiro de capitalização com contribuição definida permite, portanto, um certo nível de flexibilidade para conceder benefícios, não fixando limites de idade se houver um bom desempenho do *portfolio* previdenciário. No caso de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:17) foi previsto esse mesmo mecanismo no segundo pilar<sup>139</sup>.

O limite de idade para se aposentar seria de 65 anos e seria necessário possuir um tempo mínimo de contribuição. O Instituto Liberal (1991:10) não fixou o tempo mínimo de contribuição e Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:16) fixaram-no em 15 anos, não havendo, nesse caso, menções referentes a um limite mínimo de idade<sup>140</sup>.

Segundo o Instituto Liberal (1991:9), as mulheres poderiam se aposentar cinco anos antes. A proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) não tratou explicitamente do tema, mas, a julgar pelas proposições apresentadas, é possível antecipar o acesso aos

<sup>139</sup> A flexibilidade proposta por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:9) pode ser resumida com a seguinte passagem: "Não se trata em absoluto de deixar a obrigatoriedade da cobertura previdenciária ao sabor da livre decisão dos indivíduos, pois trata-se de um mercado em que, dadas as inúmeras imperfeições e assimetrias de informação, os problemas de seleção adversa e da própria complexidade da matéria, existe total justificativa teórica e prática para a intervenção do Estado. Trata-se apenas de oferecer ao indivíduo/cidadão um leque de opções de planos de benefícios atuarialmente justos para que o mesmo possa optar de acordo com suas características pessoais."

<sup>140</sup> No entanto, em textos anteriores, como Oliveira, Beltrão e Médici (1994), houve menções explícitas em relação à introdução de uma idade mínima.



benefícios desde que estejam satisfeitas as condições expostas até o momento, ou seja, utilizando a regra do valor presente<sup>141</sup>.

A situação dos servidores públicos e de categorias socioprofissionais específicas foi um tema importante que teve um tratamento desigual entre as propostas. A do Instituto Liberal (1991), por exemplo, não menciona o tema, mas, a julgar pelo seu enunciado, as regras seriam as mesmas para todos e nada foi dito sobre os riscos de insalubridade.

Já a proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) foi a mais precisa entre as reformas do tipo estrutural ao considerar determinadas categorias socioprofissionais e o caso dos servidores públicos. Para os caso de insalubridade, são estas as regras previstas:

"No caso dos trabalhadores submetidos a condições de trabalho que impliquem exposição constante a agentes nocivos à saúde (físicos, químicos, biológicos etc.) e, conseqüentemente, apresentem um período de vida ativa inferior ao dos demais trabalhadores (por exemplo, trabalhadores em mineração subterrânea, mergulhadores, trabalhadores expostos a asbesto, sílica etc. submetidos a um risco muito maior de contrair determinadas doenças), as empresas responsáveis pelas condições de trabalho adversas irão arcar com o pagamento de uma alíquota especial, atuarialmente calculada, relativa ao custo adicional do benefício." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:16-17).

Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:17) sugerem, ainda, que os desempregados ou quem não esteja trabalhando por qualquer motivo possa contribuir com alíquotas inferiores para cobrir riscos relacionados a benefícios imprevisíveis. Já no caso dos servidores públicos, as regras seriam basicamente as mesmas do setor privado, ou seja:

"O desenho proposto para a previdência do funcionalismo público, da mesma forma que para o setor privado, se fundamenta também em uma única e simples regra básica: o equilíbrio atuarial individual, ou seja, a garantia de equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor esperado dos benefícios." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:18-19).

Respeitados os pressupostos acima, os servidores teriam as seguintes prerrogativas:

"Os funcionários públicos gozarão, no entanto, dada a prerrogativa constitucional de garantia do último salário da ativa, da possibilidade de contribuição sobre a totalidade de sua remuneração para o segurador público. Dessa forma, assegura-se o direito ao recebimento do último salário aos funcionários públicos, desde que essa tenha sido a opção de plano de benefício escolhida. Vale lembrar que a cada plano de benefício corresponde uma determinada alíquota de contribuição que dependerá, ainda, do período trabalhado e efetivamente contribuído de cada um." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:20).

---

<sup>141</sup> Num estudo dos mesmos autores em Camarano, Oliveira, Beltrão e Médici (1998), existe um parecer negativo sobre a antecipação das aposentadorias para as mulheres pois elas teriam uma expectativa condicional de vida sempre superior à do homem em qualquer idade. Mas o critério de fixar o valor dos benefícios pelo valor presente, considerando as tábuas de mortalidade, permite eliminar os subsídios existentes na atualidade, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999).

Os autores não calcularam as alíquotas de contribuição necessárias para manter esses direitos, mas seus valores são muito elevados e superariam as já elevadas alíquotas previstas para a iniciativa privada, caso o segurado opte por manter as antigas regras.

Por último, os trabalhadores que possuem dificuldades para contribuir regularmente teriam regras de acesso aos benefícios diferentes das vigentes nos anos 1990. Segundo o Instituto Liberal (1991):

"Caso o bônus (de transição pago pelo Estado) e as contribuições ao novo sistema não sejam suficientes para cobrir o prêmio de um seguro de renda vitalícia mínima, o governo deverá pagar a renda mínima. Isto não representa, porém, um custo adicional para a implementação do novo sistema, porquanto no sistema vigente há uma renda de aposentadoria mínima garantida." Instituto Liberal (1991:12).

Para Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) o problema é assemelhado, embora não seja mencionado explicitamente o valor a ser pago:

"O tratamento a ser dado aos trabalhadores, no regime de seguro social contributivo, será o mesmo, tanto para o caso urbano como o rural. Em outras palavras, um trabalhador rural que contribua segundo as regras do RGPS terá os mesmos direitos e obrigações de um trabalhador urbano. Idêntico tratamento será também dado ao autônomo, ao empregador (pessoa física) e ao doméstico. Todos os que não tenham uma relação contributiva farão jus apenas aos benefícios assistenciais." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:18).

Assim, no caso do Instituto Liberal (1991) e Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), existe uma clara desvinculação entre os benefícios pagos para fins previdenciários e os chamados assistenciais, distinguindo o princípio contributivo do redistributivo. Trata-se, conforme foi possível observar no capítulo anterior, de uma mudança na tradição que orientou o sistema até 1988 que centralizava e unificava, cada vez mais, as ações de saúde, assistência e previdência social, substituindo a lógica da seguridade por outra cujo eixo é o seguro social, onde cada um recebe de acordo com o que contribuiu<sup>142</sup>.

No caso das propostas de reformas não estruturais, existem diferenças marcantes em relação ao tratamento dado aos benefícios quando são comparadas as propostas segmentadoras e as universalistas. No caso da proposta da PEC 33-A, que é segmentadora, foi sugerida a introdução de uma idade mínima:

"Os ajustes da reforma constitucional visam:

---

<sup>142</sup> Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:10-11): "A crítica que se poderia fazer é que, desta forma, não há redistribuição de renda. Reconhece-se como verdadeira a observação mas, por outro lado, parte-se do princípio de que um sistema de seguro social não tem por função precípua a redistribuição de renda, que é objetivo de um outro componente da seguridade social — a assistência social. Por outro lado, se o equilíbrio individual não permite a redistribuição, também não permite a injustiça."

(...).

à introdução do critério de idade mínima para as aposentadorias, com compensações para aqueles que começaram a trabalhar cedo." MPAS (1995:26).

Assim, o tempo de duração das aposentadorias seria menor e o tempo de contribuição passaria a ser mais elevado o que, ao mesmo tempo, aumenta as receitas e reduz as despesas, fazendo uma distinção em função do nível de rendimentos.

Esse é um dos principais fatores que diferenciam as propostas da PEC 33-A (1995) e da ANFIP (1995). No último caso, não haveria a exigência de idade mínima, sendo melhor adaptar a legislação que adota o tempo de serviço, substituindo-a por tempo de contribuição. Segundo a ANFIP (1995):

"Uma proposta ideal para substituir a atual aposentadoria por tempo de contribuição e também a aposentadoria proporcional seria a simples comprovação de 35 anos de contribuições para o homem e 30 anos para a mulher, como condição para a aposentadoria por tempo de contribuição.

Adotada essa fórmula, estar-se-ia corrigindo profunda distorção observada na aposentadoria por tempo de serviço, como hoje é idealizada, onde a média das contribuições não ultrapassa a 17 anos." ANFIP (1995: 50-51).

Já a questão relativa às mulheres e trabalhadores rurais foi tratada de forma direta pela PEC 33-A:

"Unificar as regras de aposentadorias para homens e mulheres e urbanos e rurais, estabelecendo requisitos e critérios iguais para todos os segurados, salvo nos casos de trabalho insalubre ou perigoso." MPAS (1995:62).

Em outras palavras, não existem critérios atuariais para justificar a permanência das diferenças previstas na Constituição de 1988, segundo o MPAS (1995).

Já a ANFIP (1995) expressa uma visão assemelhada à da PEC 33-A em termos de suas proposições em relação às diferenças entre homens e mulheres no âmbito do acesso às aposentadorias:

"Não há mais razões justificáveis e ponderadas para exigir mais do homem do que da mulher em relação ao tempo de trabalho e ao de uso dos benefícios previdenciários, por motivos já conhecidos sobre a expectativa de vida de ambos, com vantagens evidentes para a longevidade das mulheres." ANFIP (1995:50).

Para a questão das aposentadorias do serviço público, a PEC 33-A fez a seguinte colocação:

"Adotar critérios similares para contribuição e pagamento de benefícios, reduzindo as diferenças entre os regimes e permitindo estabelecer mecanismos que garantam a viabilidade financeira do sistema." MPAS (1995:61).

Nesse sentido, a PEC33-A se aproxima das propostas de reformas estruturais ao buscar equiparar as regras para todos. Mas a questão não é aceita de forma unânime entre as propostas de reformas não estruturais, pois existe um grande número de países que mantêm regras diferenciadas, segundo o Banco Mundial (2001).

A proposta da ANFIP (1995) é, diferente da PEC 33-A, pois defende a manutenção de regras diferenciadas, tendo em vista que o servidor que cometer uma falta grave pode perder o cargo e o direito à aposentadoria. Segundo a ANFIP (1995):

"Direitos previdenciários e trabalhistas caminham juntos: se o objetivo é estabelecer a igualdade dos direitos previdenciários, há que se uniformizar, também, os direitos trabalhistas das duas categorias supra-citadas." ANFIP (1995:40).

Para as categorias socioprofissionais, excluídos os servidores públicos que têm direito a aposentadorias especiais, a PEC 33-A sugeriu, como foi citado acima, que somente a insalubridade pode justificar a possibilidade de antecipação da aposentadoria. A questão das aposentadorias especiais concedidas a categorias socioprofissionais específicas é um dos raros casos em que existe quase um consenso entre as propostas de reformas estruturais e não estruturais no sentido de conferir os benefícios a situações de reconhecida insalubridade, tal como foi possível observar também em ANFIP (1995:50).

Por fim, quanto aos benefícios assistenciais, como vimos, em relação às questões gerenciais, o valor do piso deve ser reduzido, diferenciando de modo claro os benefícios de caráter contributivo daqueles de caráter redistributivo na PEC33-A. É precisamente esse o aspecto que diferencia as propostas de reformas não estruturais segmentadoras das universalistas, pois existe uma nítida separação entre contribuintes e não contribuintes, conforme ocorria antes da Constituição de 1988. Já a proposta da ANFIP (1995) foi enfática na defesa dos princípios da Constituição de 1988:

"Levando-se em conta que os benefícios assistenciais têm filosofia diferente dos previdenciários, sobretudo se estes vinculam às contribuições pagas enquanto os primeiros independem de contribuição direta dos contemplados, entende-se que o valor a ser pago deva ser igual ao do piso previdenciário. A Constituição e as normas de proteção ao trabalho defendem o salário mínimo como valor indispensável à sobrevivência digna do cidadão." ANFIP (1995:55).

Em relação às mudanças sugeridas no regulamento de benefícios, não existe unanimidade entre as propostas de reformas estruturais nem entre as não estruturais, embora, neste último caso, as divergências sejam ainda maiores.

O quadro 2.7 resume as características dos regulamentos de benefícios previdenciários em reformas do tipo estrutural, substitutivas ou mistas; e não estrutural, segmentadoras ou universalistas, segundo representatividade de cada uma das propostas em relação a esses tipos classificados anteriormente.

**Quadro 2.7**

**Características dos Benefícios da Previdência Segundo o Tipo de Proposta de Reforma**

| <b>Características dos benefícios nas propostas de reforma</b> | <b>ESTRUTURAIS</b>   |  | <b>NÃO ESTRUTURAIS</b>   |   |
|--|--|--|--|---|
|  | <b>Substitutivas</b><br>Instituto Liberal-1991   | <b>Mistas</b><br>Oliveira, Beltrão e Pasinato-1999   | <b>Segmentadoras</b><br>PEC 33-A-1995                                    | <b>Universalistas</b><br>ANFIP-1995                                       |
| <i>Idade mínima para receber benefícios</i>                    | Somente no pilar 1. Pode antecipar nos pilares 2 e 3 se a aposentadoria for 50% do salário | Somente no pilar 1. Pode antecipar nos pilares 2 e 3 | Prevista para a previdência social e de livre negociação na complementar | Não foi prevista. Substituir a tempo de serviço por tempo de contribuição |
| <i>Fórmula de cálculo</i>                                      | Todas as contribuições, preservando piso   | Todas as contribuições, preservando piso             | Aumentar o período de contrib., preservando piso                         | Aumentar o período de contrib., preservando piso                          |
| <i>Piso de benefícios previd. e assist.</i>                    | Pisos menores para a assistência social  | Pisos menores para a assistência social              | Pisos menores para a assist social                                       | Pisos iguais para a assistência social                                    |
| <i>Situação de servidores públicos</i>                         | Regras idênticas ao regime geral   | Regras idênticas ao regime geral                     | Regras idênticas ao regime geral até o teto do INSS                      | Manter regras diferenciadas   |
| <i>Trabalhadores rurais</i>                                    | Regras idênticas ao trabalhador urbano   | Regras idênticas ao trabalhador urbano               | Regras idênticas ao trab. urbano   | Regras idênticas ao trabalhador urbano                                    |
| <i>Situação da mulher</i>                                      | Aposenta-se com 5 anos a menos de idade e contribuição                                     | Regras idênticas ao homem                            | Regras idênticas ao homem  | Regras idênticas ao homem   |
| <i>Aposentadorias antecipadas</i>                              | Somente para atividade insalubre   | Somente para atividade insalubre                     | Somente para atividade insalubre   | Somente para atividade insalubre  |

As reformas estruturais, em geral, segundo o quadro 2.7, vinculariam o valor dos benefícios às contribuições realizadas, promovendo um tipo de auto-ajuste, pois tudo depende do fundo previdenciário individual acumulado e da expectativa condicional de vida do segurado no momento da passagem para a inatividade. Embora existam diferenças em relação ao acesso aos benefícios, o mecanismo de ajuste as regula.

Já no caso das propostas de reformas não estruturais, existem divergências em relação a idade mínima, situação da mulher, servidores públicos e no que diz respeito a benefícios assistenciais, enquanto existe concordância sobre benefícios destinados a determinadas categorias socioprofissionais, ao considerar as propostas da PEC 33-A e da ANFIP (1995). As divergências aparecem em todos os quesitos, não havendo, portanto, unanimidade sobre a reforma pretendida para o regulamento de benefícios. Assim, não é difícil compreender o nível de resistências em relação à reforma constitucional iniciadas em 1995, que serão analisadas a seguir, considerando que os

regulamentos referentes a benefícios seriam, justamente, os que sofreriam as maiores modificações.

## **2.3 – PROCESSO DE REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: 1995–2001**

A reforma da previdência foi considerada insatisfatória por Velloso (1999), Oliveira e Beltrão (2000) e pelo Banco Mundial (2001), pois não conseguiu equilibrar as finanças da previdência. Além disso, o fantasma da inviabilidade atuarial ainda existe. Parte do problema é atribuída à estratégia de promoção da reforma junto ao Parlamento e às resistências de categorias socioprofissionais que não querem perder as prerrogativas conquistadas no passado. Mas, quando se observam os resultados, existem mudanças importantes que, no horizonte de 20 anos, podem ter como reflexo uma mudança no *mix* entre o público e o privado, com um crescimento deste último. Para compreender o processo, a seção será subdividida entre o período anterior e o posterior a 1998.

### **2.3.1 – REFORMA CONSTITUCIONAL E DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA DA PREVIDENCIA: 1995–98**

As mudanças propostas pela reforma previdenciária brasileira eram menos radicais que as do restante da América Latina, mas, ainda assim, envolvia uma redução potencial no valor dos benefícios chamados de assistenciais, atingindo muitos dos interesses de categorias socioprofissionais e de atores que atuavam no complexo previdenciário. O objetivo da seção que se inicia é resgatar brevemente o debate, analisar os resultados da reforma previdenciária e situá-la em termos de tipologia no contexto internacional.

#### **2.3.1.1 – Projeto de Emenda Constitucional do governo Fernando H. Cardoso**

Desde o início de 1995, os líderes da base governista, ou seja, PSDB, PFL e PMDB, apontavam a reforma da previdência social e a tributária como sendo as mais difíceis em termos de tramitação no âmbito das reformas constitucionais propostas pelo governo

(Jornal do Brasil 27/1/1995). Para Melo (1996:4), baseado na argumentação de Pierson (1994), esse tipo de reação por parte dos parlamentares era previsível, pois as mudanças introduzidas pela reforma tributária ou previdenciária apresentariam resultados nas finanças públicas somente a médio e longo prazos e de forma diluída, ou seja, sem efeitos perceptíveis sobre a renda dos contribuintes, enquanto os beneficiários se ressentiriam das perdas de direitos de imediato, mobilizando-se no sentido de combater o processo de retração dos direitos sociais que poderiam implicar a redução de seus salários, aposentadorias e pensões.

Desde a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, o tema ocupou o noticiário. Muitas versões eram transmitidas pela imprensa. Algumas delas falavam em privatização generalizada do sistema e outras falavam em modificações mais brandas, num contexto assemelhado à discussão de propostas de reforma apresentadas no capítulo anterior. Considerando as especulações daquele momento, o projeto apresentado pelo governo, em **16/3/1995**, era moderado e não parece ter sido influenciado pelas demais reformas de sistemas previdenciários de países como Chile, Peru, Argentina ou Uruguai, pois, segundo Stephanes:

"O Brasil, conscientemente, optou por fazer apenas um ajuste no seu modelo clássico. O país não tentou, em nenhum momento, fazer uma mudança de modelo, como ocorreu no Chile, no Uruguai, na Argentina e em praticamente todos os países da América do Sul." Stephanes (1999:89).

Já Marques (2000) mostra que o problema central seria uma descontinuidade em relação aos pressupostos da Constituição de 1988:

"No caso brasileiro, a proposta de reforma que acabou sendo encaminhada pelo governo não propõe uma alteração radical do sistema previdenciário. Embora apresente claros indícios de descontinuidade em relação ao conceito de seguridade introduzido pela Constituição de 1988, não altera a forma de organização e a cobertura." Marques (2000:144).

Para Schattan Coelho (1999), não é fácil compreender quais foram as motivações que induziram o presidente Fernando Henrique Cardoso a encaminhar a PEC 33-A:

"Por que a aposta no projeto da área previdenciária? O presidente estaria convencido da possibilidade de ajustar o sistema de repartição? Sua escolha teria sido orientada pelos altos custos políticos associados a escolhas mais radicais? Ele teria sido atropelado por uma equipe de técnicos previdenciários que, graças à sua experiência com a formulação de uma proposta de revisão constitucional em 1993, já tinha um projeto pronto logo no início do governo? Ou, em face do sucesso do Plano Real e do prestígio da equipe econômica, teria buscado equilibrar as forças, aumentando o poder de grupos menos radicais? Ou, ainda, teria um comportamento estratégico na medida em que a proposta dos técnicos da previdência, ao

desconstitucionalizar tetos e pisos de benefícios, abria a possibilidade de futuros ajustes no sentido das mudanças defendidas pela área econômica sem que naquele momento a Presidência tivesse que enfrentar a burocracia previdenciária? Burocracia da qual, aliás, dificilmente poderia prescindir em um processo de revisão constitucional." Schattan Coelho (1999:132-133).

Schattan Coelho (2001) considera ser essencial compreender o processo de formulação de projetos no âmbito do Poder Executivo, que não é simplesmente um ator encarnado no presidente da República. Prova disso, segundo a autora, é que embora o presidente Fernando H Cardoso se mostrasse simpático a uma reforma assemelhada à adotada na Argentina ou no Uruguai, existiam importantes diferenças em relação a esses países:

- ? a burocracia previdenciária brasileira integra um sistema muito centralizado e possui grande capacidade de mobilização, o que foi um fator decisivo para promover uma reforma do tipo incremental, ou, conforme foi apresentado na seção anterior do capítulo, do tipo não estrutural;
- ? o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, em 1995, não possuíam pontos de vista coincidentes em relação a uma orientação pró-mercado;
- ? por fim, seria muito difícil financiar os custos de transição, mesmo com o apoio de instituições multilaterais, considerando a amplitude do programa brasileiro.

Assim, a opção por enviar reformas do tipo não estrutural se deve, principalmente, às características do Executivo no Brasil.

Mas, convém lembrar, existiam outras motivações que poderiam servir de obstáculo para o encaminhamento de uma reforma do tipo estrutural:

- ? Madrid (2001), relembra o problema dos custos de transição e da dívida previdenciária implícita, que poderia resultar em gastos anuais de 6% do PIB para saldar compromissos superiores a 180% do PIB, segundo cálculos do Banco Mundial (1995)<sup>143</sup>; e
- ? Barros Silva, Melo, Pochmann e Matijascic (1998), apontaram que já existia um sistema organizado de fundos de pensão com interesses constituídos e a adoção de

---

<sup>143</sup> Segundo depoimento de Raul Velloso ao jornal O Estado de S. Paulo de 20/1/2002, um dos efeitos fiscais nocivos à atual situação na Argentina foi a substituição parcial do regime previdenciário de repartição simples pelo regime de capitalização. Segundo o economista, um estudo da OIT indicou que o resultado fiscal argentino passou de um superávit de US\$ 2,2 bilhões em 93 para déficits crescentes a partir de 94. No ano 2000, o déficit público teria chegado a cerca de US\$ 6,9 bilhões. Enquanto isso, o déficit previdenciário corrente passava de cerca de US\$ 900 milhões, em 93, para US\$ 6,7 bilhões, em 2000, quase o mesmo valor do déficit público global. Segundo Velloso, o Brasil chegou perto de fazer algo parecido na área previdenciária no governo FHC, mas, na última hora, o então presidente do BC, Francisco Lopes, vetou o projeto, pois o país não tinha uma garantia de superávit fiscal elevado, não podendo se arriscar em empreitadas desse tipo. Vale lembrar que Uthoff (1997) apresentou um tipo de argumentação muito assemelhado para o caso chileno, conforme será detalhadamente analisado no próximo capítulo.



reformas estruturais substitutivas ou mistas enfrentariam importantes resistências no Brasil, ao contrário do que aconteceu em outros países da América Latina<sup>144</sup>.

As principais propostas contidas do Projeto de Emenda Constitucional 33 (PEC 33 daqui em diante) em março de 1995 foram:

- ? Substituir a **aposentadoria por tempo de serviço** pela aposentadoria por **tempo de contribuição**;
- ? Extinguir as **aposentadorias proporcionais por tempo de serviço**;
- ? Introduzir uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, cumulativamente com um tempo de contribuição de 35 e 30 anos<sup>145</sup>. A transição para as novas regras deveria respeitar as expectativas de direitos do segurado, considerando as regras do sistema anteriores à reforma;
- ? Equiparar a idade mínima dos **trabalhadores rurais** à dos urbanos;
- ? **Modificar as fórmulas de cálculo dos benefícios**, adotando, segundo o texto da PEC 33, um período superior a 36 meses;
- ? Eliminar as **aposentadorias especiais** de categorias socioprofissionais. O benefício deveria ser mantido somente em **casos de insalubridade** da atividade;
- ? **Introduzir regras unificadas** para regulamentar todos os regimes de aposentadorias e pensões de servidores públicos.
- ? Manter regimes previdenciários e regras diferenciadas para **Forças Armadas, Polícia e Corpo de Bombeiros**;
- ? Introduzir um **teto** nos regimes estatutários, equivalente ao salário de um ministro de Estado;
- ? Proibir, para os regimes estatutários, o acúmulo de aposentadorias e o exercício de outra atividade ligada ao serviço público;
- ? Eliminar, ressalvados os direitos adquiridos, a paridade entre o último salário recebido em atividade e o valor da aposentadoria para servidores públicos;
- ? Introduzir **contribuições sobre aposentadorias e pensões para os rendimentos superiores ao teto** de benefícios fixado para o INSS ou para inativos cujo somatório de aposentadorias e salários ultrapassasse aquele limite.

Conforme ressaltou Stephanes (1998):

"Em março de 1995, a opção adotada pelo governo compreendia fundamentalmente a desconstitucionalização das regras previdenciárias, seguindo a tendência da quase totalidade dos países." Stephanes (1998:142).

<sup>144</sup> É importante assinalar que Schattan Coelho (2001) não considerou os fundos de pensão brasileiros relevantes para que influíssem no processo de reforma. Mas os fatos revelam o contrário, tendo em vista que a maioria das propostas de reforma e a própria PEC 33 defenderam a manutenção das entidades fechadas e os planos de benefícios definidos, conforme foi apontado na seção anterior. No restante da América Latina, as reformas criaram fundos de pensão abertos com planos de contribuição definida.

<sup>145</sup> O texto da PEC 33-A de 16/3/1995 não falava em idade no artigo 203, mas tratava de regras de transição para os novos regulamentos. Já o ex-ministro Stephanes (1998:142-143), que encaminhou o projeto de reforma, falava explicitamente numa idade mínima que foi derrubada pela Câmara dos Deputados.

Com base na estratégia de desconstitucionalização, seria possível modificar uma parcela importante da legislação previdenciária, como as condições de acesso aos benefícios, pisos e tetos de benefícios ou regras de reajuste das prestações, sem precisar promover novas reformas na Constituição. A desconstitucionalização reduz a possibilidade de rejeição das iniciativas do governo federal por parte do Parlamento e, conforme será possível observar nos tópicos a seguir, existiam bons motivos para propor iniciativas com essas características, por parte do governo.

### **2.3.1.2 – Trâmite da PEC 33 na Câmara dos Deputados**

A Comissão Especial, convocada para deliberar sobre temas apresentados, modificou a emenda, suprimindo, em agosto de 1995, todos os quesitos referentes a tetos para o serviço público, tributação e sigilo bancário, por considerar que os temas não integravam a reforma da seguridade. Segundo a análise de Figueiredo e Limongi (1998), o procedimento era correto, tendo em vista que isso dizia respeito a temas administrativos, no primeiro caso, ou tributários, nos dois últimos.

A lentidão da Câmara dos Deputados para deliberar sobre a PEC 33 induziu o presidente Fernando Henrique Cardoso a tentar promover a "reforma possível" (FSP 8/12/1995). As centrais sindicais foram convidadas para negociar uma agenda que permitisse a aprovação de uma reforma menos abrangente, pois o governo deixaria de propor mudanças que sofressem restrições por parte dos trabalhadores, a fim de reduzir as despesas o mais rapidamente possível. A resposta inicial por parte dos interlocutores foi positiva, mas as exigências impostas pelos sindicatos foram muitas:

- ? Manter as regras de acesso aos benefícios existentes para mulheres e trabalhadores rurais;
- ? Manter as regras de diferenciadas para a aposentadoria de todos os professores;
- ? Garantir um teto de benefícios no regime geral de dez salários mínimos;
- ? Introduzir o conceito de gestão quadripartite, onde o sistema seria gerenciado com representantes do governo, dos empresários, dos empregados e dos aposentados de forma paritária, garantindo o acesso a todas as informações.

Já o governo conseguiu, ao negociar com as entidades sindicais:

- ? Introduzir o tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço<sup>146</sup>;
- ? Eliminar as aposentadorias proporcionais.

---

<sup>146</sup> A mudança do conceito passaria a vigor somente para o período posterior à promulgação da reforma.

A introdução de um limite de idade para servidores públicos e todos os quesitos que visavam a dar acesso aos registros contábeis e financeiros não foram devidamente resolvidos ao longo das negociações e criaram atritos entre a CUT e o relator da PEC, o deputado Euler Ribeiro.

E a própria negociação do governo com as centrais sindicais causou mal-estar nos trabalhos da Comissão Especial, tendo em vista as pressões que as negociações exerceram sobre as atividades (Figueiredo e Limongi, 1998).

Diante do impasse, foram adotadas manobras regimentais por parte de aliados do governo para apressar a votação. Foi encerrada sumariamente a discussão na Comissão Especial, com a renúncia do seu presidente, o deputado Jair Soares, e a PEC 33 foi enviada a plenário, pois, segundo o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães, o prazo dos trabalhos já havia excedido o tempo total previsto para esses fins. A situação gerou protestos, pois outras Comissões Temáticas se encontravam na mesma situação e não receberam o mesmo tratamento. Ao votar a PEC no plenário da Câmara dos Deputados em 6/3/1996, o projeto foi derrotado por 14 votos.

A impopularidade das medidas, o reduzido grau de consenso sobre o tema e, conforme revelam Figueiredo e Limongi (1998), o tipo de votação, em que cada um deve manifestar a sua posição, foi determinante para derrotar o projeto.

Começava a ser perceptível o erro da estratégia de associação da proposta de reforma da previdência complementar, dos regimes dos servidores públicos e do INSS para os objetivos do governo, pois foi necessário enfrentar em conjunto muitos adversários distintos, dificultando o trâmite da proposta a cada nova etapa do processo, segundo Barros Silva, Melo, Pochmann e Matijascic (1998).

Após a derrota, o deputado Michel Temer foi convocado, na semana seguinte, para tentar recompor a PEC 33, eliminando os pontos de atrito mais salientes e estabelecendo uma agenda mínima que permitisse reduzir as despesas públicas. O Substitutivo Temer foi contestado pelos partidos de oposição, que obstruíram a sua tramitação recorrendo ao Supremo Tribunal Federal – STF –, alegando que a matéria teria sido rejeitada, não podendo ser apresentada naquele ano novamente. No dia 8/5/1996, o STF considerou que se tratava de um substitutivo e não de uma emenda constitucional, garantindo a continuidade do trâmite.

O substitutivo foi votado nos dias seguintes, num processo lento devido ao grande número de Destaques para Votação em Separado (DVS). Essa estratégia, segundo Limongi e Figueiredo (1998), obrigava cada parlamentar a se manifestar sobre aspectos específicos do projeto, como mudanças nas regras de acesso aos benefícios, o que podia dificultar a relação do deputado com o eleitorado. Ao concluir os trabalhos no início de junho, o governo contabilizava derrotas como:

- ? a eliminação da idade mínima de 55 anos para fins de aposentadoria nos regimes estatutários;
- ? o fim da paridade de proventos entre ativos e aposentados nos regimes de aposentadorias e pensões dos servidores; e
- ? a manutenção das regras de aposentadoria de professores<sup>147</sup>.

Já as principais modificações dessa etapa foram:

- ? Substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) integral aos 35 anos para homens e 30 anos para mulheres; e
- ? Garantia de aposentadoria integral para o servidor público somente com 35 anos de contribuição, mínimo de dez anos de exercício na atividade e cinco na função e fim do aumento de 20% no salário ao aposentar-se.

O governo resolveu não interferir mais no segundo turno de votações, optando por recompor a emenda no Senado, onde contava com uma base de apoio mais ampla, sólida e consistente<sup>148</sup>.

### 2.3.1.3 – Trâmite da PEC 33 no Senado Federal

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, a reforma previdenciária foi encaminhada ao Senado em 18 de agosto de 1996 e lá permaneceu intocada até o início do ano. A proximidade das eleições municipais e, segundo o ministro, Reinhold Stephanes, "um clima muito emocional", estimularam o retardamento dos trabalhos (OESP 9/9/1996). O senador Beni Veras (PSDB-CE) foi o Relator da PEC no Senado.

O senador Beni Veras promoveu audiências públicas nas quais buscou dialogar com especialistas e diversos dos atores envolvidos no processo de reforma da previdência. O objetivo era colher apoios entre estudiosos, políticos e diversos dos atores envolvidos na arena previdenciária para tentar recompor várias das propostas apresentadas em

<sup>147</sup> Inclusive os professores universitários, segundo a PEC 33-D.

<sup>148</sup> Segundo a Gazeta Mercantil de 23/5/1996:A-14, o presidente avaliou, ao falar da previdência, que foram enviadas reformas demais e existiam limites na capacidade de absorção do Congresso.

março de 1995 e que, posteriormente, foram rejeitadas na Câmara dos Deputados. A cobertura dada pela imprensa foi bastante ampla e o tema ocupou o cenário nacional ao longo do período, visando a encontrar um apoio mais sólido por parte da sociedade. Além disso, como 59 dos 84 senadores integravam a base de apoio do governo, seria possível obter um resultado mais favorável.

As principais mudanças introduzidas pelo senador Beni Veras na PEC 33-D eram:

- ? introdução de uma idade mínima para solicitar aposentadorias;
- ? redução em 30% do valor dos benefícios dos regimes estatutários superiores ao teto pago pelo regime geral; e
- ? eliminação da possibilidade de acumular cargos públicos e aposentadorias.

A Comissão de Constituição e Justiça e o plenário introduziram algumas mudanças nos regimes estatutários, sendo a principal a **redução progressiva e não-linear**, de acordo com os rendimentos dos segurados dos regimes especiais, de até 30% do benefício e a eliminação da possibilidade de acúmulo de benefícios e cargos no âmbito do serviço público somente para os que tivessem prestado concurso após a entrada em vigor das novas regras. As mudanças apresentadas pela PEC 33-F no Senado foram:

- ? extinção da aposentadoria proporcional para os segurados que ingressassem no sistema após a promulgação da PEC 33;
- ? introdução de uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, somada a um tempo de contribuição de 35 e 30 anos, respectivamente, para solicitar benefícios integrais para todos os novos segurados e regimes após a reforma;
- ? introdução de idade mínima de 53 anos para os homens e 48 para as mulheres para solicitar os benefícios para os filiados ao sistema pré-reforma (regra de transição);
- ? acréscimo de 20% ao tempo remanescente para solicitar a aposentadoria por tempo de contribuição integral e 40% para a proporcional após a promulgação da Emenda Constitucional para os antigos contribuintes (regra de transição);
- ? redução de até 30% do valor das aposentadorias de servidores para valores superiores ao teto do INSS, de acordo com o valor dos rendimentos;
- ? fixação de parcela máxima de contribuição do empregador de 50% para as EFPP de empresas estatais ou mantidas pelo serviço público;
- ? criação de fundos de ativos nos diversos sistemas previdenciários com base na dívida ativa e na privatização de empresas estatais para auxiliar no financiamento do sistema<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> A introdução do teto de benefícios se deu na reforma administrativa e não no âmbito da reforma previdenciária, embora ambas tenham integrado as mudanças constitucionais.

Segundo Figueiredo e Limongi (1998), o trâmite no Senado foi mais favorável para os objetivos do governo porque ele dispunha de uma base de apoio mais ampla. O regimento interno do Senado também é mais favorável para reformas como a da previdência do que o da Câmara porque a apresentação de DVS ou emendas exige o apoio de 50% do plenário, e não de 20% dos parlamentares, o que dificulta as proposições por parte de partidos menores.

#### **2.3.1.4 – Retorno da PEC 33 à Câmara dos Deputados e Aprovação da Emenda Constitucional de Reforma da Previdência**

A PEC 33 retornou à Câmara no final de 1997, pois o Senado modificou o texto que havia sido aprovado ali em julho de 1996. O deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP), foi nomeado relator da PEC 33.

Muitos dos deputados consideraram abusivas as mudanças introduzidas pelo Senado em matérias rejeitadas anteriormente pela Câmara. Quando a votação seguiu para o plenário, o governo enfrentou novas dificuldades. Além disso, conforme aponta Schattan Coelho (1999), o fato de o presidente Fernando Henrique Cardoso ter criado um grupo de trabalho capitaneado por André Lara Resende e composto por Francisco Barreto de Oliveira e Kaizô Beltrão para estudar a possibilidade de adotar um projeto de reformas estruturais de caráter misto, segundo a definição apresentada no Capítulo 2, análogo ao adotado em países da América Latina, criou um clima negativo na Câmara dos Deputados, prejudicando o empenho dos parlamentares em discutir e votar o projeto, considerando que muitos eram contrários a soluções consideradas privatizantes e que reduzissem os direitos dos trabalhadores<sup>150</sup>.

Outra interpretação foi a de Figueiredo e Limongi (1998), que atribuiu as dificuldades ao encerramento prematuro das atividades da Comissão Especial com vistas a acelerar a votação em plenário.

Foram rejeitados, na Câmara, os seguintes dispositivos introduzidos no Senado:

- ? exigência de idade mínima de 60 anos para os segurados urbanos do regime geral que ingressassem no sistema após a reforma (55 para as mulheres), ou seja, continuaria **não havendo limite de idade** para aposentadorias por tempo de contribuição. **Para os regimes dos servidores a exigência foi mantida;**

---

<sup>150</sup> A proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) foi analisada em detalhes na seção anterior.

- ? introdução de idade mínima aos 53 anos (48 para as mulheres) para requerer aposentadorias integrais, prevista **para todos os antigos contribuintes**; e
- ? criação de um redutor de até 30% dos benefícios dos segurados dos regimes de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, mantendo a paridade com os ganhos de servidores em atividade.

O governo preferiu não prolongar o processo, regulamentando os dispositivos aprovados para colocar em vigência as transformações aprovadas pelo Parlamento que reduziriam os gastos dos Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos. Além disso, seria possível recorrer à legislação ordinária para promover novas mudanças, não valendo a pena insistir num processo cujos resultados não seriam considerados satisfatórios pelo próprio governo (vide Velloso, 1999:1).

Por fim, como apontou Melo (1998), a reforma previdenciária não contou com o apoio explícito dos governadores, resultando disso, em grande medida, o seu fracasso, pois num sistema federativo com eleições marcadas pelo caráter personalista da votação e um frágil vínculo partidário, as lideranças regionais têm um papel decisivo para viabilizar ou criar obstáculos ao processo. Essa foi a diferença entre o sucesso da reforma administrativa e o fracasso da reforma previdenciária, onde os governadores se mantiveram neutros, e, sobretudo, da tributária, onde os governadores se opuseram ao conteúdo de uma reforma que ia transferir mais recursos para a União em detrimento de Estados e Municípios.

Draibe e Matijascic (2001) apresentam as principais mudanças ao longo do processo que se traduziram na Emenda Constitucional 20:

- ? extinção das aposentadorias por tempo de serviço e introdução das aposentadorias por tempo de contribuição (artigo 201, §7);
- ? extinção das aposentadorias por tempo de serviço proporcionais (concedidas até cinco anos antes, com redução de até 30% do benefício integral – artigo 201, §7);
- ? extinção das aposentadorias especiais para categorias socioprofissionais específicas, excetuando os professores do primeiro e segundo grau e atividades insalubres (artigo 201, §7);
- ? introdução da possibilidade de fazer aportes de recursos para a previdência com a venda de empresas estatais ou com a recuperação de recursos da dívida ativa (artigo 250);
- ? introdução de idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres nos Regimes Previdenciários de Servidores Públicos (novos segurados – artigo 40, §1);
- ? uniformização das regras para os três níveis de governo (artigo 37, §14);
- ? exigência de um mínimo de dez anos no serviço público e cinco na função (artigo 40, §4);
- ? redução de aportes de empregadores de empresas estatais a um máximo de 50% (artigo 202, §3);

- ? introdução da possibilidade de transferência entre fundos (*portability* – artigo 202, §5); e
- ? início da divulgação de demonstrativos financeiros e atuariais periódicos (*disclosure* – artigo 202, §5).

Ao considerar a reforma constitucional regulamentada em dezembro de 1998, é possível dizer que, apesar de muitos dos objetivos não terem sido atingidos, a introdução da idade mínima para fins de aposentadoria dos servidores públicos, a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios do regime geral e o fim das aposentadorias proporcionais foram mudanças relevantes. Os resultados obtidos reverteram um processo histórico no qual se dava uma ampliação continuada do escopo dos benefícios, substituindo-o por outro de retração, conforme a formulação adotada por Pierson (1994), que também pode ser adotada para o caso brasileiro.

### **2.3.1.5 – Mudanças na legislação ordinária: 1995–1999**

Em paralelo às reforma constitucional, o governo Fernando H. Cardoso promoveu importantes mudanças na legislação complementar. A regulamentação da LOAS, em 1995, a introdução de novas regras para contribuições para microempresas e empresas de pequeno porte, em 1996, e as mudanças de alíquotas apresentadas pelo Plano de Estabilização Fiscal, em 1998-99, são as que merecem destaque.

A primeira medida importante no terreno da legislação infraconstitucional<sup>151</sup> do governo Fernando Henrique Cardoso foi a entrada em vigor do Decreto 1.744 de 18/12/1995 para regulamentar a LOAS, já aprovada em 1993, a concessão do benefício de prestação continuada para idosos e portadores de deficiência, em substituição à Renda Mensal Vitalícia, extinguindo o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral e restringindo o salário-família aos assalariados com rendimentos inferiores a três salários mínimos.

Outra medida importante foi a introdução do SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Com apenas um recolhimento, que teria um valor fixado entre 5% e 10% do faturamento, a empresa estaria quitando suas obrigações tributárias com a Receita Federal e com a Previdência Social. "Chegamos quase a uma forma de imposto único",

---

<sup>151</sup> De início, o governo Fernando Henrique Cardoso privilegiou a reforma constitucional para solucionar os problemas financeiros da previdência, conforme será analisado na próxima seção.



disse o presidente da República (OESP 8/12/96). A variação da alíquota dependeria da adesão de Estados e Municípios e do faturamento da empresa<sup>152</sup>.

Em novembro de 1998, com a eclosão da crise financeira global decorrente dos problemas de insolvência da Rússia, o Brasil adotou medidas que contivessem o risco de fuga de capitais do país. Para conter o desequilíbrio das finanças públicas e garantir um nível adequado de reservas cambiais, as autoridades buscaram combater o déficit público. Como os gastos previdenciários do INSS e do setor público são considerados as principais fontes de instabilidade financeira, o governo tentou elevar as alíquotas de contribuição dos produtores rurais e as dos servidores inativos, além de eliminar a isenção tributária de entidades filantrópicas.

O Congresso rechaçou essas medidas em dezembro de 1998, mas, em janeiro de 1999, com o agravamento da crise cambial, acabou aceitando:

- ? a introdução no caso dos servidores federais de contribuições de aposentados e pensionistas com uma alíquota de 25%;
- ? um aumento de 2% para 3% da alíquota da COFINS; e
- ? a postergação do fim da CPMF, conjugada com o aumento da alíquota para 0,38%.

Apesar disso, o STF, em agosto de 1999, considerou que o conteúdo da Lei 9.783/99, referente à contribuição para servidores inativos, era inconstitucional, impedindo a cobrança. O STF tem se pronunciado contra a cobrança em vários Estados, mesmo nos casos onde ela existia antes de 1999.

O sentido das mudanças da legislação ordinária está profundamente atrelado aos problemas fiscais. Quase todas as medidas tiveram por meta aumentar a base de arrecadação, combater a sonegação e evitar a elisão fiscal, ou seja, reduzir os artifícios legais destinados a isentar parcial ou totalmente as empresas do encargo tributário. Mesmo a introdução do Simples pode ser entendida dessa maneira. Como o universo de micro e pequenas empresas é muito grande e emprega um contingente respeitável de trabalhadores, a política se pautou por reduzir as obrigações com o Tesouro e com a previdência para encorajar a regularização das atividades e elevar as receitas.

---

<sup>152</sup> Tal medida tinha por objetivo aumentar a arrecadação de impostos e contribuições de empresas de pequeno porte, mas, conforme apontou a ANFIP (2000), a medida também pode ser considerada uma renúncia fiscal que prejudicaria muito as finanças públicas, especialmente as do INSS.

No mais, o aumento de alíquotas da CPMF, COFINS ou da CSLL não foi realizado para ampliar a disponibilidade de recursos para a seguridade e se inscreveu nos mesmos marcos que os da "operação desembarque", onde o governo federal dá preferência ao aumento de arrecadação via contribuições sociais, pois elas não são partilhadas com as demais esferas de governo, conforme observou Oliveira (1998). Esse quadro, associado à utilização de recursos da seguridade via FEF, conforme destacou Velloso (1999), foi a medida mais essencial para reorganizar as contas do governo federal e garantir a estabilidade ao Plano Real.

Já o fim de benefícios seletivos como o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral apresentou pouca resistência no Brasil. Isso se deve, provavelmente, às mesmas razões apontadas por Pierson (1994), para os EUA e Reino Unido, onde os cortes em benefícios focalizados em públicos com pouca capacidade de mobilização também sofreram destinos semelhantes, pois é mais fácil mobilizar um número maior de oponentes para evitar as mudanças punindo os que defenderam medidas impopulares como o de aposentados.

#### **2.3.1.6 – Caracterização da reforma previdenciária brasileira**

A reforma efetuada no Brasil foi do tipo não estrutural, pois foi mantido o quadro existente desde meados dos anos 1960, não sendo criado um novo pilar ou camada com base em contas individuais, contribuições definidas e no regime financeiro de capitalização que obrigue ou estimule os segurados a se filiarem a um novo sistema. As opções se restringiram a dificultar o acesso aos benefícios, reduzir o seu valor mediante a mudança na fórmula de cálculo e prever a constituição de fundos de reserva para auxiliar no financiamento das despesas.

Os efeitos da reforma realizada são, por vezes, compreendidos de forma confusa, quando se considera o debate internacional. A constatação de que a reforma foi do tipo não estrutural não implica dizer que as mudanças tenham sido secundárias. Mas isso não significa, também, que as reformas tenham sido estruturais, pois não foram alterados os paradigmas que regem a previdência brasileira, pois a gestão se manteve unificada, estatal, baseada em benefícios definidos e na solidariedade entre gerações.

No caso brasileiro, é possível afirmar que a proposta inicial da PEC 33 era promover uma reforma não estrutural segmentadora, pois devia haver uma separação entre os

programas previdenciários e assistenciais, em relação às regras de acesso e valor. O valor das aposentadorias dependeria basicamente do esforço contributivo de cada segurado e não devia ser muito restrita a solidariedade entre gerações. Seriam eliminadas, portanto, as prerrogativas de trabalhadores rurais, mulheres, e serviço público. Mas, ainda em 1995, as pretensões referentes a mulheres, trabalhadores rurais e benefícios assistenciais foram abandonadas, sendo mantido o caráter universalista consolidado pela Constituição de 1988. A partir de então, a meta foi restringir o acesso aos benefícios e reduzir a sua taxa de reposição no regime geral, nos regimes previdenciários dos servidores e na previdência complementar.

Brooks (2000) e Madrid (2001) apresentam uma abordagem alternativa para analisar as reformas que vêm sendo empreendidas no terreno da previdência, ou seja, é preciso considerar uma série de variáveis que afetam as reformas e seus resultados, ordenando os países de acordo com os resultados obtidos em função do mix entre o papel do Estado e aquele atribuído à gestão segundo as regras de mercado. Esse tipo de abordagem questiona, sobretudo em Brooks (2000), a possibilidade de classificar as reformas num reduzido número de modelos com características comuns.

Para Brooks (2000), é preciso analisar os resultados das reformas com base em variáveis como a endogeneidade do poder político; a dimensão da dívida pública total e a dimensão da dívida implícita previdenciária; o incentivo para adotar reformas estruturais e elevar a taxa de poupança doméstica, e questões relacionadas à difusão, como a vizinhança com países que promoveram reformas estruturais e a influência de instituições multilaterais no país (sobretudo do Banco Mundial). Segundo a autora, todas essas variáveis se revelaram significativas para aferir o grau de privatização adotado pelas reformas realizadas nos diversos países.

Para Madrid (2001), as reformas da América Latina devem considerar as seguintes variáveis: incentivo ao aumento da poupança e o aumento da disponibilidade de recursos para serem utilizados nos mercados de capitais, influência de instituições multilaterais, a solidez do partido que se encontra no governo e a importância política dos grupos que se opõem às reformas previdenciárias do tipo estrutural.

A contribuição de Brooks (2000) e Madrid (2001) permitem refletir sobre o caso brasileiro, tendo em vista que a maioria das variáveis selecionadas pelos autores mostrou ser importante para analisar o recente processo de reforma no país, pois:

- ? a fragmentação da base política de sustentação do presidente Fernando Henrique Cardoso, que divergia sobre a questão, inviabilizou o envio de propostas de reformas do tipo estrutural, pois sempre houve uma grande resistência por parte da maioria do Parlamento em relação a soluções do tipo chileno. Embora a coalizão de apoio ao governo seja hegemônica em termos de proporção, a fraca disciplina partidária do país transforma quaisquer mudanças num processo de negociação lento e complexo em que os interesses de grupos com maior *voice*, aliados aos grupos de oposição podem vetar as mudanças. Esse tipo de situação foi observado em muitas ocasiões, como nos debates para introduzir uma idade mínima para a aposentadoria no INSS ou reduzir o valor dos benefícios de servidores inativos;
- ? o endividamento público elevado foi, reconhecidamente, um elemento que inibiu a adoção de reformas do tipo estrutural, embora a dívida previdenciária implícita do Brasil represente cerca de 200% do PIB, segundo dados do MPAS. Para Stephanes (1998:102), que foi o ministro da Previdência que conduziu a maior parte do processo de reforma, o elevado endividamento público e os potenciais custos de transição para um modelo assemelhado ao chileno impediram a adoção desse tipo de reforma no caso brasileiro; e
- ? a influência de países vizinhos e da atuação do Banco Mundial é inegável, considerando o debate e o grande número de propostas de reforma do tipo estrutural apresentado. Mas os resultados obtidos pelos países vizinhos podem ter reduzido a força dos argumentos utilizados por seus defensores, considerando os elevados custos administrativos e os resultados fiscais observados. Mesmo o Banco Mundial (1995) considerou ser difícil implantar uma reforma do tipo estrutural de imediato, considerando as distorções existentes na previdência do Brasil. Além disso, o país já possuía, ao contrário da maioria dos países vizinhos, um sistema de fundos de pensão consolidado desde os anos 1970 e esses recursos, embora tivessem uma grande importância para financiar os mercados de capitais, nunca puderam aumentar a poupança ou manter elevados os níveis de investimentos no país, embora o tema seja muito controverso pelo prisma ideológico e teórico.

Ao classificar as reformas com base em variáveis contínuas é possível verificar como situar a experiência brasileira em relação a outras situações e observar como se dá o mix entre o público e o privado na previdência do país. Mas, a distinção de algumas categorias de reformas, como as estruturais e não estruturais, é fundamental para compreender o tipo de processo que foi realizado e, com base nele, buscar avaliar os possíveis resultados adotados pelas reformas existentes.

### 2.3.2 – MUDANÇAS POSTERIORES A REFORMA CONSTITUCIONAL

A reduzida dimensão das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 20 – EC-20 –, segundo Ornélas (1999), foi a motivação para o governo Fernando Henrique Cardoso apresentar novas alterações nas leis ordinárias. Merecem destaque, no período posterior à reforma constitucional, a introdução da nova fórmula de cálculo das

aposentadorias por tempo de contribuição e a regulamentação das novas regras para a previdência complementar.

### 2.3.2.1 – Mudanças no regulamento de custeio e de benefícios do regime geral

A aprovação da Lei 9.876 de 29/11/1999 promoveu mudanças importantes nos Planos de Benefícios e Custeio. Tendo em vista o crescente déficit contábil da previdência, segundo a formulação apresentada pelos demonstrativos do Ministério da Fazenda, e a recusa do Congresso em introduzir a idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição, o governo propôs a introdução do fator previdenciário que passou a **fixar o valor dos benefícios do regime geral através de uma fórmula que combina idade mínima, tempo de contribuição e a estimativa de sobrevida de um segurado**<sup>153</sup>. Assim, quanto mais jovem for o aposentado e/ou quanto menor for o seu tempo de contribuição, mais reduzido será o valor da aposentadoria, considerando a esperança de vida condicional dos brasileiros na idade em que eles se aposentam.

Inicialmente, o fator previdenciário se aplicaria a todos os benefícios por idade e tempo de contribuição. Mas as perdas que seriam impostas às mulheres e às aposentadorias por idade em geral induziram o Congresso<sup>154</sup> a:

- ? incluir uma bonificação de cinco anos no tempo de contribuição das mulheres para efetuar o cálculo do fator previdenciário; e
- ? tornar optativas as regras para as aposentadorias por idade, ao contrário do previsto no projeto inicial, pois isso reduzia drasticamente o valor daqueles benefícios.

Em relação ao custeio, o Projeto de Lei 1.527/99 do governo procurou introduzir mecanismos para apoiar a adesão de contribuintes individuais ao sistema, com as seguintes mudanças:

- ? extensão do salário-maternidade às mulheres cadastradas como contribuintes individuais e a redução da carência para solicitar esse tipo de benefício de 12 para dez meses, passando o benefício a ser pago pelo INSS;
- ? redução das alíquotas para contribuintes individuais (trabalhadores autônomos) que prestem serviços para uma empresa; e
- ? eliminação das dez categorias para contribuintes individuais, cada segurado podendo contribuir até o teto de benefícios.

<sup>153</sup> As regras do fator previdenciário foram descritas em detalhes no primeiro capítulo.

<sup>154</sup> As mudanças foram apresentadas no substitutivo do deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) ao Projeto de Lei 1.527/99, após uma parecer negativo da deputada Jandira Feghali, da Comissão de Família e Seguridade Social da Câmara dos Deputados, em relação ao projeto inicial.

As mudanças apresentadas pela Lei 9.876/99 com o fator previdenciário tiveram por meta reduzir o valor do pagamento de benefícios, pois não foi possível introduzir a idade mínima na EC-20, tendo em vista a insistente recusa da Câmara dos Deputados em modificar esse dispositivo (Ornélas, 1999).

As demais mudanças da Lei 9.876/99 são importantes, mas de menor alcance:

- ? o fim das classes de contribuição para contribuintes individuais pode estimular a adesão de profissionais autônomos com melhor remuneração ao INSS e aumentar a arrecadação, tendo em vista que, em 2003, será possível começar contribuindo com qualquer valor até o teto; e
- ? a redução do prazo de carência para o auxílio-maternidade e a sua extensão a todas as seguradas representou o único acréscimo de direitos após o advento da Lei 8.213/91, e também buscou aumentar a arrecadação junto à PEA.

As mudanças da Lei 9.876/99, em resumo, complementaram aquelas introduzidas pela EC-20. Como não foi possível, no âmbito da reforma constitucional, introduzir a idade mínima para fins de aposentadoria, a opção adotada foi a redução do valor dos benefícios para os que desejassem se aposentar mais cedo, diminuindo as despesas com benefícios.

### 2.3.2.2 – Mudanças previstas para a previdência complementar

Para finalizar a análise das mudanças da legislação ordinária, é preciso destacar que foi regulamentado um amplo conjunto de mudanças na previdência complementar que visa a normatizar os preceitos da reforma constitucional. Foram duas as leis aprovadas para regulamentar os princípios da EC-20 e a exposição de motivos de cada projeto coloca em destaque os seguintes aspectos:

- ? **LC-108 – Lei Complementar 108 de 2001** dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar; e sobre as normas gerais para instituir um regime de previdência complementar nesse âmbito.
- ? **LC-109 – Lei Complementar 109 de 2001**, visa a substituir a Lei 6.435/77 e suas alterações posteriores, segundo a exposição de motivos do projeto, a “eficácia” do novo sistema é tratada como um conceito amplo que serve de teto a seis pilares: (i) flexibilidade de criação e organização de planos e de entidades de previdência complementar, visando à expansão do regime de previdência complementar; (ii) credibilidade do regime de previdência complementar; (iii) incremento da profissionalização dos gestores das entidades de previdência complementar; (iv) transparência junto aos participantes; (v) prudência na gestão de ativos; e (vi) fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado.

A LC-109, que é a mais importante em relação ao arcabouço jurídico-institucional, introduz uma nova regulamentação nas EFPP e EAPP que terá como meta **os planos de benefícios e não as entidades**, ou seja, um plano de uma entidade que não possa ser sustentado pelo prisma atuarial será modificado sem afetar a situação de outros planos de uma mesma entidade (vide artigo 15). Para evitar futuros problemas, os planos devem ter uma avaliação atuarial a cada ano.

Pelo prisma dos benefícios, a nova lei não permite a prestação de serviços não previdenciários e estimula a adoção de planos de contribuições definidas. Ou seja, o atendimento à saúde e outras formas de assistência devem ser mantidas apenas para aqueles que participavam dos planos antes da entrada em vigor da nova lei (artigo 32). Em compensação, o segurado que deixar de participar de um plano poderá transferir os seus recursos para uma nova entidade – *portability* –, ou receber benefícios proporcionais ao tempo em que permaneceu integrado a ele – *vesting* (artigo 14).

Pelo prisma do financiamento, os planos passariam a cobrir os déficits com uma elevação proporcional das contribuições de empregados e empregadores, dependendo de sua participação no custeio (LC-109, artigo 21). Para os planos do serviço público e empresas estatais, por exemplo, as parcelas para fins de contribuição poderão contar com um aporte do empregador de até 50% do total (EC-20, artigo 37). Os planos deverão contar com 100% de reservas técnicas e não 70%, conforme ocorria anteriormente se o patrocinador provisionasse os demais 30% em seus registros contábeis e patrimoniais (Matijascic, 1993).

As Leis Complementares 108 e 109 prevêm importantes mudanças no arcabouço jurídico-institucional da previdência complementar. Além da possibilidade de substituir os Regimes Previdenciários de Servidores da Administração Pública Direta no sistema por EFPP, previsto pela LC-108, os sindicatos e associações também poderiam passar a constituir e gerenciar, sendo criado um órgão para normatizar as questões referentes ao fundo (uma agência nacional de previdência complementar), aumentando a supervisão do poder público (LC-109, artigo 5º). Além disso, os governos federal, estaduais e municipais passariam a poder garantir um teto de benefícios nos moldes do INSS e criar EFPP para complementar as aposentadorias com regras distintas das atuais, onde o segurado possui a garantia de um benefício equivalente ao salário pago para o cargo em que ele se aposenta, o que não deve ocorrer com as novas regras.

Os fundos continuariam tendo que diversificar o seu *portfolio* de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional, mas esse órgão não poderia mais estabelecer limites mínimos para a composição do *portfolio*, conforme ocorreu até a Resolução 2.324/94 (LC-109, artigo 9º). A gestão teria que se preocupar também em esclarecer as dúvidas dos segurados (*disclosure*) e a participação dos segurados no processo decisório passou a ser obrigatória em todas as entidades (LC-109, artigo 10º)<sup>155</sup>.

## 2.4 – PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA: OPÇÕES DEBATIDAS E SEUS EFEITOS SOBRE A ESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL

A análise realizada ao longo do capítulo colocou em destaque as principais opções de reforma em termos de gestão, financiamento e regulamento de benefícios. As propostas selecionadas foram divididas em dois tipos: as estruturais e as não estruturais.

As propostas de reformas estruturais sugeriram que uma parte do sistema deveria ser administrada com base num regime de capitalização plena e individual, com múltiplos gestores que concorrem entre si. Parte das propostas são estruturais substitutivas, pois praticamente eliminam o papel de gestor do Estado, cabendo a ele regulamentar o sistema, garantir o funcionamento adequado das regras de mercado e subsidiar aqueles que não conseguem contribuir regularmente. Já nas propostas do tipo misto, o Estado ainda se responsabiliza por uma parcela da proteção previdenciária, mas as garantias dadas aos segurados são menores que as existentes antes das reformas. Nos dois casos, o Estado deve arcar com os custos de transição, que podem representar uma parcela importante do PIB.

O efeito mais saliente, portanto, das propostas de reformas estruturais é a redução das garantias quanto ao valor dos benefícios a serem pagos aos segurados, pois esse valor

---

<sup>155</sup> O governo chegou a aprovar, em janeiro de 2001, o Decreto 3.721, que estabelecia uma idade mínima de 60 anos para a aposentadoria em planos de contribuição definida e de 65 anos em planos de benefícios definidos. Uma medida dessa natureza poderia reduzir o tempo de permanência dos trabalhadores na condição de aposentado, pois seria necessário adiar a passagem para a inatividade. Mas a ABRAPP e o empresariado reagiu com muito vigor, alegando que isso era uma intromissão indevida em contratos privados e dificultava a formulação de políticas de recursos humanos nas empresas. Em abril de 2002 o governo federal revogou o Decreto 3.721/01. (ABRAPP, 2001)



depende do total de contribuições que foram efetuadas e da expectativa condicional de vida no momento de sua concessão. Além disso, segundo os defensores das medidas preconizadas por esse tipo de reforma:

- ? as reformas, segundo os seus defensores, permitiriam aumentar o nível de poupança do país e estimular o crescimento da economia e;
- ? a capitalização plena e individual permite garantir um nível de rendimento justo, levando em conta que as transferências se reduzem a um mínimo ou deixam de existir e cada um passa a depender de seus próprios esforços, o que contorna os riscos demográficos de um sistema cujo eixo é o regime de repartição.

No caso das propostas de reformas não estruturais, a maior parte dos projetos visa a aperfeiçoar o sistema vigente, sem alterar as suas características predominantes, ou seja, manter a previdência pública como o eixo do sistema e a complementar, como uma alternativa em que a adesão é voluntária.

As propostas de reformas não estruturais possuem motivações de quatro ordens:

- ? fiscais, pois sistemas de capitalização plena e individual implicam em elevados custos de transição;
- ? atuariais, pois as regras vigentes antes de 1998 de acesso aos benefícios e o valor das aposentadorias inviabilizam o sistema financeiramente;
- ? sociais, pois o sistema promove a redistribuição de recursos para os que auferem menores rendimentos, devendo ser mantida a sistemática da seguridade social prevista pela Constituição de 1988 e, por fim,
- ? gerenciais, pois é possível operar um sistema público de previdência de forma mais eficiente se houver mais rigor com normas administrativas e de fiscalização.

Toda essa ordem de questões foi considerada quando do início do processo de reforma constitucional, embora as motivações dos atores nunca tenham sido expostas com clareza e objetividade em termos de argumentação.

Os resultados obtidos pela reforma de 1998 foram expressivos. O acesso aos benefícios se tornou mais difícil e, para os segurados se tornarem elegíveis, passou a ser necessário um tempo de contribuição mais elevado, reduzindo os gastos com benefícios. No serviço público, é necessário ter uma idade mínima para se aposentar. A fórmula de cálculo passou a considerar a maior parte das contribuições efetuadas e reduziu o valor dos ganhos daqueles que se aposentam mais cedo ou contribuem por menos tempo. Na previdência complementar, as mudanças tornaram o controle atuarial sobre as reservas mais rígido e foi reduzido o poder discricionário dos formuladores de política quanto à aplicação dos recursos pertencentes às reservas matemáticas. Apesar de o intento inicial ter sido a adoção de uma reforma do tipo não estrutural

segmentador, retomando a experiência existente antes de 1988, onde benefícios assistenciais e previdenciários possuíam valor e regras de acesso distintas e desfavoráveis para os primeiros, as mudanças foram relevantes, especialmente no serviço público, ao ser fixada uma idade mínima e ao ser permitido constituir EFPP para complementar benefícios superiores ao teto do INSS com a introdução de alíquotas que possam equiparar o valor dos benefícios ao montante de contribuições efetivamente realizado. Quando as novas regras entrarem em vigor, será possível eliminar um dos maiores focos de gastos públicos.

Diante dos resultados obtidos até o momento, é possível distinguir, ao que tudo indica, a existência de algumas tendências para os próximos anos:

- ? Em caso de dificuldades financeiras no INSS, as mudanças devem manter a ênfase no aumento da arrecadação e no combate à sonegação. Foram grandes as resistências para introduzir uma idade mínima e novas iniciativas ainda exigem mudanças na Constituição. Mas, foi aceita a possibilidade de introduzir fórmulas de cálculo dos benefícios que reduzam o seu valor ou estimulem o segurado a adiar a sua passagem para a inatividade. A redução do valor dos benefícios através da introdução de fórmulas de cálculo é a possibilidade mais provável, tendo em vista ainda ser permitido acumular salários e benefícios.
- ? A introdução da idade mínima ou a sua elevação no setor público parecem gerar resistências menores, mas, em contrapartida, existem problemas para se reduzirem os valores dos benefícios, que são iguais ao último salário recebido, podendo atingir valores que superam a barreira dos R\$ 15 mil.
- ? A atuação do governo na regulamentação e o monitoramento das atividades de previdência complementar devem pautar-se por um maior rigor no terreno atuarial e no estímulo aos planos de contribuição definida, que não possuem riscos dessa natureza, além de prever a *portability*, conforme ocorre na maioria dos países da América Latina que adotaram reformas estruturais. (Mesa-Lago e Müller, 2001)

As mudanças do regime geral, dos regimes de aposentadorias para servidores públicos e da previdência complementar talvez indiquem os desdobramentos que devem assumir as mudanças a serem efetuadas nas duas próximas décadas. Mas os problemas fiscais do Estado brasileiro e o dinamismo da economia serão decisivos para os desdobramentos que estão por vir, podendo modificar radicalmente o sentido da trajetória percorrida até o momento, conforme ocorreu em outros países do continente, como foi o caso do México, em 1995, que optou por uma reforma do tipo estrutural substitutivo e da Argentina, que já possui um modelo do tipo misto e vem sendo aconselhada a adotar outro, de cunho substitutivo na crise atual.

# **REFORMA E CRISE DO COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL – ALCANCE E LIMITE DAS PROPOSTAS EM DEBATE**

"A consciência moral, que tantos insensatos têm ofendido e muitos mais renegado, é coisa que existe e existiu sempre, não foi uma invenção dos filósofos do Quaternário, quando a alma mal passava ainda de um projecto confuso. Com o andar dos tempos, mais as actividades da convivência e as trocas genéticas, acabámos por meter a consciência na cor do sangue e no sal das lágrimas, e, como se tanto fosse pouco, fizemos dos olhos uma espécie de espelhos virados para dentro, com o resultado, muitas vezes, de mostrarem eles sem reserva o que estávamos tratando de negar com a boca."

José Saramago em *Ensaio sobre a Cegueira*

## **CAPÍTULO 3**

### **CAPÍTULO 3: REFORMA E CRISE DO COMPLEXO PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL – ALCANCE E LIMITE DAS PROPOSTAS EM DEBATE**

A reforma constitucional de 1998 e as leis complementares que vêm sendo regulamentadas desde então, cuja descrição e análise se realizou no capítulo anterior, foram consideradas, por críticos dessas medidas, insuficientes para equacionar a crise financeira da previdência. Diante dessa situação, muitas das propostas de reforma vêm sendo retomadas pelo debate público, através da mídia e dos especialistas. Na verdade, ao longo de todo o processo de reforma, o posicionamento dos atores foi influenciado pelas diferentes concepções de crise e elas continuam permeando as discussões de hoje. Não é possível afirmar que exista um pensamento hegemônico, pois se, por um lado, a maior parte dos analistas fala na necessidade de mudanças profundas, enfatizando a necessidade de redução dos valores dos benefícios, por outro, o Parlamento não tem aceito esse tipo de proposta, conforme foi possível observar ao longo do trâmite da PEC 33.

Além dos problemas envolvidos no debate sobre a crise e a reforma, as mudanças da conjuntura, da legislação ordinária e as iniciativas dos responsáveis pela gestão do sistema previdenciário brasileiro vêm apresentando resultados importantes para a sua dinâmica, devendo ser considerados ao tratar-se do tema. Os desafios impostos por uma conjuntura que, ao longo de metade da década, foi marcada pela crise econômica e das instituições políticas, tiveram efeitos importantes sobre o regime geral, Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos e das EFPP em termos de medidas de ordem gerencial, permitindo equacionar ou, pelo menos, reduzir a dimensão de alguns dos problemas preexistentes.

Por fim, conforme lembram Stiglitz e Orszag (1999), Mesa-Lago (2000) e Barr (2001), as reformas realizadas por diversos países vêm apresentando resultados que permitem observar se as iniciativas adotadas tiveram sucesso ou, pelo contrário, se mesmo com as reformas, os problemas não se modificaram. Segundo os autores mencionados, os reformadores criticaram uma série de problemas dos sistemas previdenciários, apresentando soluções que, em alguns casos, eram radicais, pois diminuíam o papel do Estado e reduziam o nível de proteção preexistente, conforme foi exposto ao longo do

Capítulo 2. Diante disso, as análises sobre os efeitos potenciais das medidas sugeridas para o nosso país devem incorporar a experiência internacional mais recente, sobretudo no caso da América Latina.

Diante do que foi exposto, o objetivo do capítulo é analisar em que medida as propostas de reforma e a reforma já efetuada no Brasil, analisadas no Capítulo 2, podem, efetivamente, apresentar soluções compatíveis com os problemas enfrentados, enfatizando os problemas econômico-financeiros e seus reflexos sobre a situação social do país, levando em conta os indicadores existentes e as contribuições de vários estudiosos sobre o tema. Assim, o capítulo será subdividido nas seguintes seções:

- ? Efeitos econômico-financeiros das propostas e reformas da previdência no Brasil;
- ? Propostas de reforma, crise da previdência e os problemas de gestão, financiamento e do plano de benefícios no Brasil; e
- ? Propostas de reforma, crise da previdência e seus reflexos sobre a demografia, atividade econômica e mercado de trabalho no Brasil.

Ao final, será apresentada uma breve síntese conclusiva.

### **3.1 – PROPOSTAS DE REFORMA E PROJEÇÕES SOBRE AS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO**

Entre as alterações previstas pelas propostas de reforma da previdência, as principais, considerando seus efeitos sobre as finanças, seriam a introdução de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de serviço e a redução do piso e do teto de contribuições. A combinação dessas medidas é determinante para caracterizar o sucesso de propostas em termos econômico-financeiros.

### 3.1.1 – PROJEÇÕES COM BASE NO MODELO DE CONSISTÊNCIA MACROECONÔMICA

O modelo de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996), que projeta as receitas e despesas da previdência social para as próximas décadas com base em previsões de crescimento do PIB e dos salários, foi aquele que considerou o maior número de resultados para as mudanças nos pisos e tetos de contribuições e benefícios, além da introdução de uma idade mínima para fins de aposentadoria. O estudo permitiu, ainda, observar diferentes combinações entre essas variáveis, tornando possível avaliar o alcance das propostas de reformas estruturais e não estruturais descritas no Capítulo 2. Assim, para apresentar os resultados e avaliar as propostas de reforma sob o prisma financeiro é necessário, antes de mais nada, apresentar o modelo e, a seguir, comentar os resultados das projeções financeiras.

#### 3.1.1.1 – Parâmetros do modelo

O modelo divulgado por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996) teve por meta observar quais seriam as necessidades de financiamento do INSS até 2030<sup>156</sup>. Os diferentes cenários e o comportamento das variáveis, ou seja, PIB, salários médios, salário mínimo e renda *per capita* foram expostos na Tabela 3.1.

**Tabela 3.1**  
Projeções com o Modelo Multissetorial (crescimento médio anual)

| <i>Parâmetros</i>                        | <b>Ajuste público – 1</b> | <b>Ajuste Privado – 2</b> | <b>Crise – 3</b> |
|--|---------------------------|---------------------------|------------------|
| <i>PIB, Faturamento e Lucros Retidos</i> | 4.00%                     | 4.50%                     | 0.00%            |
| <i>Salário Médio</i>                     | 3.47%                     | 4.08%                     | 2.07%            |
| <i>Salário Mínimo</i>                    | 2.10%                     | 5.20%                     | 0.70%            |
| <i>Renda Per Capita</i>                  | 2.50%                     | 3.00%                     | -1.50%           |

Fonte e elaboração: Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996).

Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996) selecionaram os seguintes cenários:

- ? **Cenário 1 – ajuste público:** tornaria a situação melhor do que a observada atualmente, com um crescimento de 4% do PIB, 3,5% dos salários, 2,1% do salário mínimo e 2,5% da renda *per capita*;

<sup>156</sup> Seria possível criticar o fato do estudo ter sido divulgado com base em dados de 1995, ou seja, anteriores à reforma de 1998. Essa crítica não é válida, pois, por um lado, as principais propostas de reforma foram feitas antes disso, excetuando a do Banco Mundial (2001). Além disso, os resultados financeiros de modelos de projeção, conforme aponta o Banco Mundial (2001:89), são menos relevantes que a comparação entre as diversas alternativas de reforma, que possuem pisos, tetos e idades mínimas diferentes entre si. Continua sendo relevante analisar todos esses aspectos, a despeito da reforma não ter reduzido o teto e introduzido uma idade mínima para o INSS, porque essa possibilidade ainda não foi descartada no Brasil, conforme foi apontado na introdução e no capítulo anterior. Dados para o período posterior à reforma de 1998 serão apresentados no próximo item.

- ? **Cenário 2 – ajuste privado:** com um crescimento de 4,5% do PIB, 4% dos salários, 5,2% do salário mínimo e 3% da renda *per capita*, apresentaria os melhores resultados;
- ? **Cenário 3 – Crise:** com um crescimento de 0% do PIB, 2% dos salários, 0,7% do salário mínimo e -1,5% da renda *per capita*, seria o pior dos cenários.

Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996) consideraram as seguintes regras de acesso aos benefícios para efetuar as projeções:

- ? **Base:** não haveria nenhuma modificação em relação às regras vigentes em 1995, ou seja, seria mantida a aposentadoria por tempo de serviço e não seria introduzida a idade mínima; e
- ? **Introdução de uma idade mínima** para a aposentadoria e **eliminação da aposentadoria por tempo de serviço**. Neste caso, o estudo observou o comportamento com idades mínimas de 60, 63, 65 e 68 anos para todos e com uma idade mínima de 65 anos para homens e 60 para as mulheres.

O modelo de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996) também apresentou diferentes tetos de contribuições e benefícios, levando em conta as propostas de reforma. O estudo considerou que, se o segurado contribuiu com um determinado montante até o teto fixado, ele terá direito a um benefício de igual valor, conforme as regras de custeio e benefícios apresentadas no Capítulo 1. Esses tetos seriam de:

- ? três, cinco e dez salários mínimos; e
- ? os empregadores não estariam sujeitos a nenhum tipo de teto, ou seja, sua parcela incide sobre a folha salarial em sua totalidade.

Por fim, Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996) analisaram, ainda, para cada um dos cenários e parâmetros já descritos, os efeitos de uma eventual redução do piso de benefícios (cerca de metade do atual) com a sua desvinculação em relação ao salário mínimo e a introdução da cesta previdenciária. Além disso, os resultados obtidos em termos de superávit e déficit incorporam, ainda, os custos de transição decorrentes da redução do teto de contribuições e benefícios, o que explica os resultados negativos dessas iniciativas para o horizonte de 2005 e que passam a ser revertidos, lentamente, nos anos posteriores. Para analisar os resultados atuariais, passa a ser necessário observar o comportamento das variáveis em 2005, 2015 e 2030 e seus resultados.

### 3.1.1.2 – Resultados das projeções atuariais

A Tabela 3.2 apresenta os resultados financeiros do regime geral em **2005** com tetos diferenciados em termos de salários mínimos, múltiplas alternativas em termos das idades para se aposentar e com uma redução do piso de benefícios para cerca de 50% do salário mínimo.

Segundo a Tabela 3.2:

- ? Os melhores resultados se dão no cenário 2, de ajuste privado. Isso se deve ao crescimento econômico mais acelerado, associado a um aumento generalizado dos salários e da renda *per capita*, que se reflete numa melhoria da arrecadação e na incorporação de um contingente maior de contribuintes, não importando o valor do piso e do teto de benefícios fixados e a idade mínima.
- ? Em seguida, aparece o cenário 1, de ajuste público, onde o crescimento também é positivo, mas não possui valores menores.
- ? Por fim, é possível observar o cenário de crise, que apresenta sempre os piores resultados.

**Tabela 3.2**  
Necessidades de financiamento em 2005 para diferentes cenários  
Em % sobre o PIB

| TETOS                     | IDADE MIN.<br>(HOMENS/<br>MULHERES) | CENÁRIO 1 – AJUSTE PÚBLICO  |                            | CENÁRIO 2 – AJUSTE PRIVADO  |                            | CENÁRIO 3 – CRISE           |                            |
|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|                           |                                     | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. |
| 3<br>salários<br>mínimos  | Não tem                             | 1,04                        | 0,49                       | 0,77                        | +0,61                      | 1,62                        | 1,41                       |
|                           | 60/65                               | 0,56                        | +0,11                      | 0,43                        | +1,22                      | 0,81                        | 0,56                       |
|                           | 60/60                               | 0,85                        | 0,18                       | 0,75                        | +0,91                      | 1,2                         | 0,95                       |
|                           | 63/63                               | 0,52                        | +0,15                      | 0,37                        | +1,28                      | 0,75                        | 0,50                       |
|                           | 65/65                               | 0,46                        | +0,21                      | 0,31                        | +1,34                      | 0,67                        | 0,42                       |
|                           | 68/68                               | 0,24                        | +0,43                      | 0,05                        | +1,59                      | 0,36                        | 0,11                       |
| 5<br>salários<br>mínimos  | Não tem                             | 1,36                        | 0,69                       | 1,19                        | +0,47                      | 1,98                        | 1,72                       |
|                           | 60/65                               | 0,56                        | +0,11                      | 0,37                        | +1,29                      | 0,83                        | 0,57                       |
|                           | 60/60                               | 0,90                        | 0,23                       | 0,75                        | +0,92                      | 1,31                        | 1,06                       |
|                           | 63/63                               | 0,51                        | +0,16                      | 0,31                        | +1,34                      | 0,77                        | 0,52                       |
|                           | 65/65                               | 0,45                        | +0,22                      | 0,24                        | +1,42                      | 0,68                        | 0,42                       |
|                           | 68/68                               | 0,17                        | +0,50                      | +0,07                       | +1,71                      | 0,3                         | 0,04                       |
| 10<br>salários<br>mínimos | Não tem                             | 1,06                        | 0,38                       | 0,8                         | +0,86                      | 1,58                        | 1,33                       |
|                           | 60/65                               | 0,23                        | +0,44                      | +0,04                       | +1,17                      | 0,40                        | 0,15                       |
|                           | 60/60                               | 0,59                        | +0,08                      | +0,35                       | +1,32                      | 0,90                        | 0,65                       |
|                           | 63/63                               | 0,19                        | +0,48                      | +0,1                        | +1,76                      | 0,34                        | 0,09                       |
|                           | 65/65                               | 0,12                        | +0,55                      | +0,18                       | +1,84                      | 0,24                        | +0,01                      |
|                           | 68/68                               | +0,16                       | +0,83                      | +0,49                       | +2,14                      | +0,15                       | +0,43                      |

Fonte: Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996).

Assim, o comportamento das variáveis macroeconômicas é decisivo para garantir uma melhor performance do sistema.



Em 2005, o teto de dez salários mínimos é o que apresenta o melhor resultado financeiro. Com esse teto, é possível arrecadar contribuições sobre uma base mais ampla e, por outro lado, a economia nas despesas com benefícios ainda é reduzida, pois ainda são pagas aposentadorias superiores a três salários mínimos concedidas antes das reformas que reduziram o valor do teto.

Quanto mais elevada for a idade mínima, melhores serão os resultados financeiros e a manutenção e a não-introdução dessa idade mínima é a pior das situações.

Por fim, a desvinculação do piso de benefícios em relação ao salário mínimo sempre apresenta os melhores resultados, pois 70% do total de benefícios pagos pelo INSS e 50% do total de despesas se concentraram em aposentadorias e pensões que pagavam esse valor em 1996, segundo dados do MPAS. Mas, se o piso de benefícios fosse reduzido, conforme foi proposto pelas reformas do tipo estrutural no Brasil, os resultados financeiros seriam efetivos, embora não seja possível afirmar o mesmo em relação às condições de vida dos inativos.

Em síntese, considerado o horizonte de 2005, é possível afirmar que:

- ? a redução do piso de benefícios seria a medida mais efetiva;
- ? crescimento econômico vem em segundo lugar, pois a arrecadação do sistema reage melhor nessas circunstâncias; e
- ? a performance do PIB apresenta resultados atuariais melhores que a introdução da idade mínima, embora essa medida também seja positiva.

Em **2015**, segundo a Tabela 3.3, não podem ser realizadas as mesmas constatações que as existentes para 2005.

Em 2015, como em 2005, o elemento mais importante para diminuir o valor das despesas é a redução do piso de benefícios, seguida do desempenho das variáveis macroeconômicas, do aumento do valor dos tetos e, finalmente, da elevação da idade mínima, ou seja:

- ? um piso de benefícios menor ou o aumento da idade mínima para a aposentadoria possui resultados positivos;
- ? a redução dos tetos de benefícios não produz os efeitos esperados pelas propostas de reformas estruturais e, embora o teto de três salários mínimos apresente resultados superiores àquele de cinco salários mínimos, ainda não suplanta o total obtido pelo teto de dez salários mínimos; e
- ? o desempenho macroeconômico e o aumento da idade mínima sempre se traduzem em melhores resultados financeiros.

**Tabela 3.3**  
Necessidades de financiamento em 2015 para diferentes cenários  
Em % sobre o PIB

| TETOS                     | IDADE<br>MÍNIMA<br>(HOMENS/<br>MULHERES) | CENÁRIO 1 – AJUSTE PÚBLICO  |                            | CENÁRIO 2 – AJUSTE PRIVADO  |                            | CENÁRIO 3 – CRISE           |                            |
|---------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|                           |  | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. |
| 3<br>salários<br>mínimos  | Não tem                                  | 2,02                        | 1,27                       | 1,83                        | 0,12                       | 3,17                        | 3,02                       |
|                           | 60/65                                    | 0,85                        | +0,01                      | 0,68                        | +1,20                      | 1,31                        | 1,14                       |
|                           | 60/60                                    | 1,48                        | 0,62                       | 1,39                        | +0,51                      | 2,21                        | 2,03                       |
|                           | 63/63                                    | 0,75                        | +0,11                      | 0,54                        | +1,33                      | 1,18                        | 1,00                       |
|                           | 65/65                                    | 0,63                        | +0,23                      | 0,41                        | +1,46                      | 1,00                        | 0,83                       |
|                           | 68/68                                    | 0,13                        | +0,73                      | +0,71                       | +2,01                      | 0,29                        | 0,12                       |
| 5<br>salários<br>mínimos  | Não tem                                  | 2,79                        | 1,93                       | 2,59                        | 0,70                       | 4,22                        | 4,04                       |
|                           | 60/65                                    | 1,07                        | 0,22                       | 0,83                        | +1,06                      | 1,68                        | 1,50                       |
|                           | 60/60                                    | 1,84                        | 0,98                       | 1,69                        | +0,23                      | 2,77                        | 2,60                       |
|                           | 63/63                                    | 0,98                        | 0,12                       | 0,69                        | +1,18                      | 1,55                        | 1,37                       |
|                           | 65/65                                    | 0,83                        | +0,03                      | 0,53                        | +1,34                      | 1,33                        | 1,15                       |
|                           | 68/68                                    | 0,23                        | +0,63                      | +0,15                       | +2,00                      | 0,47                        | 0,30                       |
| 10<br>salários<br>mínimos | Não tem                                  | 2,49                        | 1,63                       | 2,19                        | 0,29                       | 3,83                        | 3,65                       |
|                           | 60/65                                    | 0,74                        | +0,12                      | 0,39                        | +1,51                      | 1,22                        | 1,05                       |
|                           | 60/60                                    | 1,52                        | 0,66                       | 1,27                        | +0,65                      | 2,36                        | 2,18                       |
|                           | 63/63                                    | 0,36                        | +0,23                      | 0,25                        | +1,64                      | 1,09                        | 0,91                       |
|                           | 65/65                                    | 0,48                        | +0,38                      | 0,08                        | +1,81                      | 0,86                        | 0,69                       |
|                           | 68/68                                    | +0,14                       | +1,00                      | +0,36                       | +2,49                      | +0,20                       | +0,30                      |

Fonte: Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996).

O horizonte de 2015, no entanto, não permite realizar conclusões tão enfáticas quanto aquelas referentes a 2005, pois alguns dos resultados com tetos de três salários mínimos e idades mais reduzidas para fins de aposentadoria são melhores que os obtidos com dez salários mínimos. O mesmo vale para um desempenho modesto do PIB. Mas os ganhos continuam sendo maiores com reduções do piso de benefícios.

Segundo a Tabela 3.4, em 2030 se consolidam algumas das tendências que começaram a ser observadas em 2015. A redução do valor dos pisos de benefícios se manteve como a proposição mais efetiva para reduzir o déficit da previdência. Por outro lado, a redução do teto para três salários mínimos se consolidou como uma alternativa de custo menor do que a manutenção do teto em dez salários mínimos e o teto de cinco salários mínimos é sempre aquele que apresenta piores resultados.

Conforme ocorreu em 2015, em 2030 a combinação de um teto mais elevado com uma idade maior para fins de aposentadoria apresenta resultados mais efetivos, quando se compara uma situação com uma mesma idade mínima e cenário com teto menor.

Os resultados obtidos pela opção de três salários mínimos são melhores nos cenários 1 e 2, mas não suplantam o total de 1% do PIB. Já no cenário 3, quando a crise se agrava, a redução dos tetos permite economizar até 2% do PIB, embora o déficit supere o patamar de 7,3%, sendo inviável sob o prisma fiscal.

**Tabela 3.4**  
Necessidades de financiamento em 2030 para diferentes cenários  
Em % sobre o PIB

| TETOS                     | IDADE<br>MÍNIMA<br>(HOMENS/<br>MULHERES) | CENÁRIO 1 – AJUSTE PÚBLICO  |                            | CENÁRIO 2 – AJUSTE PRIVADO  |                            | CENÁRIO 3 – CRISE           |                            |
|---------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|                           |  | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. | Piso de 1<br>salário mínimo | Piso de 1<br>cesta previd. |
| 3<br>salários<br>mínimos  | Não tem                                  | 5,05                        | 4,16                       | 5,30                        | 3,19                       | 7,43                        | 7,31                       |
|                           | 60/65                                    | 2,70                        | 1,81                       | 2,86                        | 0,74                       | 3,95                        | 3,83                       |
|                           | 60/60                                    | 3,92                        | 3,02                       | 4,26                        | 2,09                       | 5,69                        | 5,57                       |
|                           | 63/63                                    | 2,74                        | 1,58                       | 2,55                        | 0,46                       | 3,65                        | 3,53                       |
|                           | 65/65                                    | 2,25                        | 1,36                       | 2,30                        | 0,22                       | 3,33                        | 3,20                       |
|                           | 68/68                                    | 1,27                        | 0,37                       | 1,15                        | +0,88                      | 1,93                        | 1,81                       |
| 5<br>salários<br>mínimos  | Não tem                                  | 6,46                        | 5,57                       | 6,63                        | 4,49                       | 9,59                        | 9,46                       |
|                           | 60/65                                    | 3,30                        | 2,41                       | 3,38                        | 1,24                       | 4,88                        | 4,76                       |
|                           | 60/60                                    | 4,77                        | 3,88                       | 5,04                        | 2,85                       | 7,00                        | 6,88                       |
|                           | 63/63                                    | 3,08                        | 2,19                       | 3,08                        | 0,97                       | 4,60                        | 4,48                       |
|                           | 65/65                                    | 2,08                        | 1,90                       | 2,77                        | 0,67                       | 4,18                        | 4,06                       |
|                           | 68/68                                    | 1,63                        | 0,74                       | 1,43                        | +0,62                      | 2,52                        | 2,39                       |
| 10<br>salários<br>mínimos | Não tem                                  | 6,21                        | 5,31                       | 6,27                        | 4,11                       | 9,25                        | 9,13                       |
|                           | 60/65                                    | 2,96                        | 2,07                       | 2,93                        | 0,78                       | 4,43                        | 4,31                       |
|                           | 60/60                                    | 4,48                        | 3,59                       | 4,65                        | 2,44                       | 6,62                        | 6,50                       |
|                           | 63/63                                    | 2,73                        | 1,84                       | 2,62                        | 0,49                       | 4,13                        | 4,01                       |
|                           | 65/65                                    | 2,44                        | 1,55                       | 2,30                        | 0,18                       | 3,71                        | 3,59                       |
|                           | 68/68                                    | 1,24                        | 0,34                       | 0,91                        | +1,15                      | 1,99                        | 1,87                       |

Fonte: Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996).

Em suma, as reformas estruturais podem obter resultados positivos via redução dos tetos de benefícios e esses resultados sobressaem se a crise econômica for grave, mas, mesmo assim, são insuficientes para garantir o pagamento dos benefícios, pois a situação atuarial é inviável com um déficit previdenciário de mais de 7% do PIB.

Por outro lado, a introdução da idade mínima comprova a hipótese dos que defendem reformas não estruturais, como Mesa-Lago (2000) e Beattie e Mc Gillivray (1997), no sentido de mostrar que as técnicas do seguro social podem apresentar resultados positivos sem promover um profundo abalo nas expectativas de direito e no grau de proteção existente.

Por fim, o crescimento econômico e dos rendimentos é fundamental para equacionar as dificuldades financeiras do sistema, o que, em grande medida, revela que a mera

intervenção sobre os regulamentos da previdência é insuficiente para garantir um equilíbrio atuarial estável e o universo previdenciário depende estreitamente do que ocorre no contexto da economia brasileira<sup>157</sup>.

### *3.1.2 – REFORMA DA PREVIDENCIA E DEFICIT: 2000/2020*

Conforme foi observado no Capítulo 1, existem cenários divergentes entre as projeções atuariais do MPAS e aquelas realizadas pelo grupo de seguridade do IPEA. De um lado, o ministro Roberto Brant (2001) atribui à reforma de 1998 um papel bastante destacado, implicando uma relativa estabilização do déficit. Já Oliveira e Beltrão (2000) consideram que a reforma foi positiva para o regime geral, mas insuficiente, e, no RJU, os resultados financeiros projetados foram piores após a reforma.

#### **3.1.2.1 – Parâmetros adotados para medir as necessidades de financiamento**

Ao observar a Tabela 3.5, é possível verificar que, nas projeções apresentadas por Brant (2001), o crescimento anual do PIB e do salário mínimo (e do valor dos benefícios) é mais elevado e isso vale, sobretudo, para a média salarial da economia. Assim, com um crescimento salarial de 398% entre 2000 e 2020, contra um crescimento de 199% do PIB, salário mínimo e valor dos benefícios, a arrecadação seria multiplicada por quatro, enquanto as despesas seriam multiplicadas por dois, o que facilita o manejo das finanças do sistema. Mas, convém ressaltar, esse comportamento é o oposto daquele observado na economia brasileira entre 1980 e 2000.

---

<sup>157</sup> O modelo de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1996) foi criticado por Ornélas e Vieira (2000) por superestimar as necessidades de financiamento do sistema para justificar reformas radicais que reduzam o papel do Estado, os direitos dos segurados e aumentem a ação do mercado. Apesar dos problemas apontados, que são verdadeiros, pois nenhuma das estimativas de déficit anteriores tinha se revelado tão elevada, é possível, com base nos resultados obtidos, considerar a efetividade das diversas propostas de reforma em relação a mudanças no teto, regras de acesso aos benefícios e cenário econômico. O sentido dos resultados das projeções é neutro e, apesar de o déficit poder estar superestimado, as diferenças existentes entre as propostas de reforma não alteram o fato de um teto ou idade para fins de aposentadoria apresentar resultados melhores que outro, permitindo avaliar a adequação da maioria das propostas de reformas estruturais e não estruturais apresentadas no Capítulo 2.

Já no modelo de Oliveira e Beltrão (2000)<sup>158</sup>, o crescimento do PIB será mais modesto, equivalendo a 80% entre 2000 e 2020, o do salário mínimo será nulo e o dos salários será de 15%. Um modelo concebido com uma tamanha concentração de renda tem por reflexo um comportamento pior das finanças da previdência, mas, é essencial destacar, se mantém coerente com o comportamento das variáveis entre 1980 e 2000.

**Tabela 3.5**

Estimativa de crescimento do PIB, salário médio e salário mínimo: 2000/2020 – %

| <i>Crescimento Médio Anual</i> | <b>Oliveira e Beltrão (2000)</b> | <b>Brant (2001)</b> |
|--------------------------------|----------------------------------|---------------------|
| <i>PIB</i>                     | 3,0                              | 3,5                 |
| <i>Salário médio</i>           | 0,7                              | 7,1                 |
| <i>Salário mínimo</i>          | 0,0                              | 3,5                 |

Fontes: Oliveira e Beltrão (2000) e Brant (2001).

As diferenças entre os resultados que serão apresentados a seguir se devem, em grande medida, às diferenças de pressupostos entre os modelos de Oliveira e Beltrão (2000) e Brant (2001).

### 3.1.2.2 – Necessidades de financiamento do INSS e RJU após as reforma

As diferenças entre as projeções das necessidades de financiamento de Oliveira e Beltrão (2000) e Brant (2001) são marcantes, conforme aponta a tabela 3.6. Para o primeiro modelo, o déficit será maior e tenderá a ser crescente com o tempo, enquanto para o segundo modelo o déficit é bem menor e se mantém estável até 2020. Assim, a reforma teria sido um fracasso no primeiro caso e bem-sucedida para Brant (2001).

**Tabela 3.6**Necessidades de financiamento do INSS: 2005/2020  
Porcentuais sobre o PIB

| <i>Ano</i> | <b>Oliveira e Beltrão (2000)</b> |                |             | <b>Brant (2001)</b> |                |
|------------|----------------------------------|----------------|-------------|---------------------|----------------|
|            | Antes de 1998                    | Reforma – 1998 | Fator prev. | Antes de 1998       | Reforma – 1998 |
| 2005       | 1,6                              | 1,5            | 1,2         | 2,0                 | 0,9            |
| 2010       | 2,2                              | 2,7            | 1,7         | 2,9                 | 0,9            |
| 2015       | 3,1                              | 3,5            | 2,1         | 3,3                 | 1,0            |
| 2020       | 3,4                              | 4,2            | 2,4         | 3,3                 | 1,0            |

Fontes: Oliveira e Beltrão (2000) e Brant (2001).

Parte do fracasso da reforma, segundo Oliveira e Beltrão (2000), se deveu ao fato de terem sido eliminadas as aposentadorias por tempo de serviço proporcionais, ou seja,

<sup>158</sup> O modelo de Oliveira, Beltrão (2000) é diferente daquele de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), pois faz projeções com base nas mudanças introduzidas pela reforma de 1998 e pelo fator previdenciário. O modelo anterior, conforme foi apontado no item anterior, buscou observar o comportamento das finanças do INSS com base em mudanças do piso, teto e introdução de idade mínima para fins de aposentadoria.

aquelas que antecipavam o acesso aos benefícios em cinco anos e reduziam em 30% o seu valor. O valor presente das aposentadorias por tempo de serviço proporcionais era menor que no caso das integrais, o que elevava os dispêndios em potencial. Esse problema somente pôde ser contornado com a introdução do fator previdenciário que, efetivamente, reduzia as despesas, mas, cabe ressaltar, elas devem manter uma trajetória de crescimento acelerado, dobrando entre 2005 e 2020, mesmo com o fator previdenciário.

Os resultados melhores obtidos por Brant (2001) se devem, como vimos, a um desempenho macroeconômico melhor, sobretudo em relação aos salários. Seu estudo não menciona a possibilidade de aumento das despesas com o fim das aposentadorias por tempo de serviço proporcionais.

O fim das aposentadorias proporcionais também se refletiu nas projeções de gastos com aposentadorias e pensões de servidores públicos federais regidos pelo RJU, segundo a tabela 3.7. As projeções de gastos, segundo Oliveira e Beltrão (2000), seriam menores antes da reforma do que depois delas. Para Brant (2001), o déficit é menor devido ao fato de ser computada uma contribuição do empregador que representa o dobro daquela paga pelo servidor, o que não foi considerado no modelo de Oliveira e Beltrão (2000).

**Tabela 3.7**  
Necessidades de financiamento do RJU: 2005/2020  
Porcentuais sobre o PIB

| Ano  | Oliveira e Beltrão (2000) |                | Brant (2001)  |                |
|------|---------------------------|----------------|---------------|----------------|
|      | Antes de 1998             | Reforma – 1998 | Antes de 1998 | Reforma – 1998 |
| 2005 | 2,8                       | 2,8            | N/D           | 1,3            |
| 2010 | 3,0                       | 3,1            | N/D           | 1,4            |
| 2015 | 3,1                       | 3,2            | N/D           | 1,4            |
| 2020 | 3,1                       | 3,2            | N/D           | 1,3            |

Fontes: Oliveira e Beltrão (2000) e Brant (2001).

Considerando os resultados dos dois modelos, é possível dizer que a diferença de pressupostos macroeconômicos, salariais e quanto aos resultados da reforma explica os resultados de cada um deles. O principal fator a considerar, porém, é que a trajetória de déficit para o regime geral é crescente para Oliveira e Beltrão (2000), o que justifica a adoção de novas reformas para estabilizar as finanças públicas, enquanto, para Brant (2001), o déficit está sob controle até o horizonte de 2020, não sendo necessária uma intervenção urgente, embora existam muitos problemas que afetem a arrecadação e o regulamento de benefícios a serem removidos.

### **3.2 – CRISE E PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: QUESTÕES RELATIVAS AO ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

As questões relativas ao arcabouço jurídico-institucional constituíram o núcleo das propostas de reformas brasileiras analisadas no Capítulo 2, pois a maioria dos temas tratou de questões operacionais, de financiamento e referentes ao plano de benefícios. Muitas foram as falhas apontadas em relação à legislação previdenciária e, diante de toda essa extensa pauta, é necessário observar em que medida as proposições realizadas podem equacionar a crise existente no país.

#### *3.2.1 – PROBLEMAS DE GESTÃO, CRISE E PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDENCIA*

Os problemas de gestão vêm sendo abordados pela maioria das propostas de reforma apresentadas no Brasil, pois as dificuldades gerenciais e os custos operacionais foram considerados elevados. A credibilidade do sistema público está em xeque e a crise financeira parece comprovar os argumentos dos críticos do sistema público. Em vários países da América Latina, esses problemas estimularam a adoção de medidas para modernizar o gerenciamento ou promover a privatização e a descentralização. Considerando o contexto brasileiro, é chegado o momento de analisar as propostas à luz dos indicadores existentes e da experiência internacional.

##### **3.2.1.1 – Dificuldades operacionais e principais propostas de reforma**

Os críticos do sistema previdenciário brasileiro, como Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) ou Schymura, Fragelli, Magalhães e Portocarrero (1994), apontaram os elevados custos e despesas operacionais como um fator de crise, pois os valores poderiam ser gastos de forma mais eficiente em aposentadorias e pensões. Zockun (1994) chega a afirmar que os gastos operacionais representam 10,75% do total e uma seguradora privada poderia realizar o mesmo serviço por cerca de 5%.

Para resolver o problema dos custos administrativos, as propostas de reforma estruturais brasileiras descritas no Capítulo 2 sugeriram a adoção de um pilar/camada da previdência baseado em contas individuais e administrado por fundos via mercado,

no qual o Estado pode participar como concorrente. Ao justificar a sua opção, as propostas consideraram que o sistema público de repartição é o problema central.

Já as propostas do tipo não estrutural, embora apontem inúmeros problemas administrativos e de gestão, acreditam ser possível sanear o problema, sem precisar recorrer a expedientes mais radicais como a privatização e a adoção de um modelo baseado na concorrência, sendo possível atuar de forma eficiente num sistema público baseado em benefícios definidos.

Diante do quadro apresentado, é preciso observar como evoluíram os principais indicadores referentes à eficiência, em termos de custos e eficácia, envolvendo a cobertura de segurados, para avaliar em que medida as propostas de reformas respondem às necessidades impostas pela crise previdenciária brasileira.

### 3.2.1.2 – Evolução dos indicadores de gestão do Brasil nos anos 1990

A eficiência operacional de um sistema previdenciário pode ser medida, em parte, pelos custos operacionais e despesas com pessoal. A trajetória desses gastos no INSS apresentou resultados positivos a julgar pela sua performance, segundo a Tabela 3.8.

**Tabela 3.8**  
Gastos com Pessoal e Operacionais do INSS em Relação ao Total de Benefícios Pagos  
Valores em percentuais

| <i>Gastos/ano</i>                      | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Pessoal /benefícios (a)</i>         | 9,2  | 6,4  | 5,1  | 6,3  | 7,5  | 5,0  | 4,2  | 3,9  | 3,7  |
| <i>Custo Operac./ benefícios (b)</i>   | 5,5  | 3,7  | 3,5  | 3,3  | 3,3  | 3,4  | 3,3  | 2,7  | 2,6  |
| <i>Custo Administr. Total c=(a+b)</i>  | 14,8 | 10,1 | 8,5  | 9,6  | 10,8 | 8,4  | 7,5  | 6,6  | 6,2  |
| <i>Serv. Ativos INSS /Pessoal (d)</i>  | 58,9 | 79,1 | 59,4 | 44,2 | 58,2 | 50,3 | 45,4 | 42,3 | N.D. |
| <i>Inativos INSS /Pessoal (e)</i>      | 41,1 | 20,9 | 40,6 | 55,8 | 41,8 | 49,7 | 54,6 | 57,7 | N.D. |
| <i>Custo administ. Efetivo (c-bxe)</i> | 11,0 | 8,8  | 6,4  | 6,1  | 7,7  | 5,9  | 5,2  | 4,3  | N.A. |

Fonte: Fluxos de Caixa do INSS/Anuários Estatísticos da Previdência Social – AEPS.

Com base na tabela 3.8, é possível afirmar que a extinção do SINPAS em 1990, o repasse das atividades de assistência social para o Ministério da Ação Social e do atendimento médico-hospitalar para a órbita do Ministério da Saúde, os custos operacionais e as despesas com pessoal do INSS passaram a refletir, a partir de 1991, somente o universo envolvido no pagamento de benefícios. Segundo os dados apresentados, em 1991 os custos administrativos totais representaram um total de 14,8%, baixando, logo em 1992, para 10,1% e para 8,5% em 1993. Em 1994 e 1995 houve um novo aumento, devido ao reajuste salarial concedido aos servidores públicos,



e o custo se elevou, novamente, para 9,6% e 10,8%, respectivamente. Mas, de 1996 em diante, com o fim dos aumentos salariais dos servidores, o repasse de vários EPU para os seus órgãos de origem e com a informatização de muitos procedimentos administrativos, segundo Brant (2001), foi possível reduzir os custos operacionais da previdência. Assim, com base em dados do AEPS, os resultados foram se reduzindo a cada ano, atingindo um total de 6,2% em 1999.

Além disso, conforme Schymura, Fragelli, Magalhães e Portocarrero (1994), os resultados embutem as despesas com aposentadorias e pensões de servidores do INSS, sendo mais correto excluir tais valores, pois esse contingente não mais atua junto ao sistema. Se forem excluídas as despesas com inativos do INSS, é possível verificar que o custo administrativo da previdência seria menor, representando, por exemplo 11% em 1991 e 4,3% em 1998. Dados referentes aos inativos do INSS não foram divulgados após 1998. Esses gastos se apropriavam de uma parcela cada vez maior do total destinado ao pagamento de pessoal. Assim, se os dados continuassem a ser divulgados, seria possível prever um total de 4% no final de 2000, ou seja, inferior àquele de 5% que seria cobrado por seguradoras privadas se fossem adotadas reformas assemelhadas às realizadas no Chile, segundo Zockun (1994).

Além da redução do custo administrativo do INSS, o serviço prestado pelo sistema vem melhorando desde 1992. Segundo os dados apresentados pelo Boletim Estatístico de Previdência Social, o tempo médio de concessão de benefícios era de 160 dias em dezembro de 1992 e em dezembro de 2000 esse valor representou 16 dias. Passou a ser possível, desde meados de 1995, obter informações detalhadas sobre procedimentos administrativos envolvendo as regras para os segurados através da rede mundial de computadores (Internet), além do acesso a vários documentos emitidos pelo sistema, como a Certidão Negativa de Débito e a Guia de Recolhimento. Em janeiro de 2001, tornou-se possível solicitar pensões por morte, salário-maternidade e auxílios através da Internet e os contribuintes individuais já podiam repassar os recursos através de débito automático em conta corrente. Assim, graças à modernização administrativa e ao uso mais intensivo da informática, que vem beneficiando também os postos de atendimento, foi possível melhorar o desempenho operacional do INSS (Brant, 2001).

No que diz respeito aos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, não existe nenhum tipo de indicador divulgado que permita a realização de uma análise

assemelhada, pois o pagamento de benefícios é gerenciado em conjunto com o pagamento dos servidores em atividade, não sendo aferido o seu custo<sup>159</sup>.

No que diz respeito às EFPP, não são divulgados, regularmente, indicadores oficiais sobre o desempenho administrativo. No entanto, o levantamento realizado pela Towers & Perrin permite observar o desempenho das EFPP com base numa sondagem. Não foi possível encontrar nenhum indicador dessa natureza para as EAPP. A Tabela 3.9 apresenta os resultados da Towers & Perrin para as EFPP brasileiras que destacam indicadores heterogêneos em termos de custo, ao considerar os fundos patrocinados por empresas privadas nacionais, estrangeiras ou estatais.

As EFPP patrocinadas por empresas estrangeiras concentram, em geral, o maior contingente daquelas que possuem custos mais baixos, pois 50% delas gastam menos de 3% das contribuições; 69% menos de 6%, e 84% menos de 9%. Para as EFPP patrocinadas por empresas privadas nacionais, esses mesmos totais representam 28%, 59% e 74%, enquanto, no caso das estatais, os números equivalem somente a 13%, 26% e 39%.

Ao considerar os fundos menos eficientes, os de empresas estrangeiras representam 0% dos que se apropriam de mais de 15% do montante total das contribuições; 4% de um montante superior a 12% ou mais, e 16% de um montante acima de 9%. Para as EFPP patrocinadas por empresas privadas nacionais, os números representam 5%, 18% e 33%, respectivamente, enquanto, para os fundos de empresas estatais, os valores são de 0%, 39% e 51%. Em suma, existem EFPP de bom e mau desempenho em todos os tipos de fundos, segundo o capital de sua empresa patrocinadora.

**Tabela 3.9**  
Custos Administrativos das Entidades Fechadas de Previdência Privada no Brasil – 1994  
Em percentuais

| <i>Custo Administrativo</i> | <b>Privadas nacionais</b> | <b>Privadas estrangeiras</b> | <b>Estatais e Economia Mista</b> | <b>Total Geral por Unidades</b> |
|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| <i>Até 3%</i>               | 28                        | 50                           | 13                               | 35                              |
| <i>3,1 a 6%</i>             | 31                        | 19                           | 13                               | 22                              |
| <i>6,1 a 9%</i>             | 15                        | 15                           | 13                               | 15                              |
| <i>9,1 a 12%</i>            | 8                         | 12                           | 22                               | 12                              |
| <i>12,1 a 15%</i>           | 13                        | 4                            | 39                               | 14                              |
| <i>Mais de 15%</i>          | 5                         | 0                            | 0                                | 2                               |

Fonte: Towers & Perrin, *apud* Banco Mundial (1995).

<sup>159</sup> É possível cogitar que, através de uma contabilidade de custos assemelhada à adotada por grandes organizações industriais, poder-se-ia aferir, ainda que de modo aproximado, esse tipo de indicador.

Mas os dados não discriminaram os fundos geridos por administração própria e quais deles contratavam gestores externos para realizar as operações. Assim, o custo administrativo pode não incluir os valores pagos para remunerar os gestores externos. Segundo a Tabela 3.10, foram justamente os fundos de empresas estrangeiras aqueles que mais contrataram gestores externos em dezembro de 1996. Os dados brasileiros sobre custos administrativos das EFPP ainda precisam, portanto, ser mais bem detalhados para avaliar a sua eficácia para fins de avaliação de performance.

**Tabela 3.10**  
Gestão do Portfolio das EFPP no Brasil – Dezembro de 1996  
Em percentuais sobre o total

| GESTÃO DO PORTFOLIO | TOTAL GERAL | EFPP PÚBLICAS |         |          |           | EFPP PRIVADAS |          |             |
|---------------------|-------------|---------------|---------|----------|-----------|---------------|----------|-------------|
|                     |             | Total         | Federal | Estadual | Municipal | Total         | Nacional | Estrangeira |
| Externa             | 47,83       | 7,37          | -       | 11,86    | -         | 63,20         | 50,33    | 82,83       |
| Interna             | 28,70       | 56,84         | 85,29   | 42,37    | -         | 18,00         | 27,15    | 4,04        |
| Mista               | 23,48       | 35,79         | 14,71   | 45,76    | 100,00    | 18,80         | 22,52    | 13,13       |

Fonte: SPC/MPAS. AEPS.

Com base nos indicadores existentes sobre custo administrativo no Brasil, é possível afirmar, com precisão, que os fundos de pensão não são mais eficientes que o INSS. No caso do regime geral, é possível afirmar, ainda, que a qualidade do desempenho evoluiu de maneira significativa nos anos 1990, comprovando as teses dos que defendem reformas não estruturais, ou seja, que a possibilidade de promover mudanças sem modificar a forma de organização do sistema é uma estratégia viável. Os custos brasileiros, no entanto, ainda são mais elevados que os de outros países, como os EUA, cujos gastos administrativos e com pessoal do sistema público representam 0,6%, conforme apontou Thompson (1998:103). Mas o problema vem sendo contornado e a recente criação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que registra todas as contribuições dos segurados, eliminou um dos maiores focos de despesas, ou seja, o grande contingente de pessoal que analisa a documentação dos segurados tenham direito à aposentadoria.

Todavia, as mudanças gerenciais não foram suficientes para elevar o número de contribuintes com a regularização dos contratos de trabalho ou diminuir a evasão e a sonegação. Considerando esse quadro, é preciso recorrer à experiência internacional para verificar em que medida esses problemas podem ser equacionados no Brasil.

### 3.2.1.3 – Crise brasileira, problemas operacionais da previdência e a experiência internacional

Conforme foi mostrado no Capítulo 2, as propostas de reformas estruturais se assemelharam àquelas apresentadas pelo Banco Mundial (1994), pois criticavam os sistemas previdenciários públicos de repartição por serem onerosos e estarem na origem dos problemas existentes nos países menos desenvolvidos. Para resolver os problemas, foi sugerida a redução da cobertura ou mesmo a eliminação do sistema público. Autores como Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), Schymura, Fragelli, Magalhães e Portocarrero (1994), Zylberstajn *et al.* (1995) ou Ness, Guedes e Montezano (1992), que elaboraram as propostas de reforma ABRAPP 2, ABRAPP 1, FIPE/PROSEG e IBMEC, respectivamente, apresentaram críticas explícitas aos sistemas públicos de repartição. A justificativa apresentada pelo Instituto Liberal foi a mais enfática:

"(...) O sistema previdenciário com base no modelo de repartição tem características que não o recomendam como solução mais adequada para um país com as insuficiências do nosso:

- ? O regime de repartição é obrigatoriamente estatal. **Como consequência**, o INSS tem mais de 190 mil funcionários.
- ? O regime de repartição **é estimulador de uma política clientelista**, especialmente em regiões interioranas.
- ? O regime de repartição **favorece fraudes** porque não existe registro individualizado das contribuições efetuadas nem pelo empregado nem pelo empregador.
- ? O regime de repartição pressiona os trabalhadores ativos e as empresas a aumentarem, cada vez mais, as contribuições previdenciárias **para atender os anseios dos inativos**." Instituto Liberal (1991:13). Grifos meus.

A solução baseada num sistema de contas individuais apresentaria a seguinte vantagem, segundo Oliveira, Beltrão e Médici (1992):

"Em outras palavras, o novo sistema de custeio, ao tornar o empregado o principal fiscal de recolhimento de suas contribuições, introduz a possibilidade de um grande aumento da base de incidência." Oliveira, Beltrão e Médici (1992:72).

Conforme Piñera (1991), a expectativa dos reformadores é a de que um sistema dessa natureza possa:

- ? reduzir os custos administrativos, pois a iniciativa privada gere o sistema de forma mais eficiente e, por conseguinte, menos onerosa, ao prever a concorrência entre fundos;

- ? aumentar o número de contribuintes, pois um sistema centrado na capitalização reduz o valor das contribuições ao somar um juro atuarial às contribuições individuais; e
- ? eliminar a evasão, pois o valor dos benefícios dependeria estreitamente das contribuições realizadas e cada segurado teria interesse em manter as suas obrigações em dia.

Os resultados obtidos até agora não permitem confirmar essas hipóteses, pois a concorrência não reduziu os custos, nem tornou o sistema mais eficiente. Segundo dados apresentados pela CONSAR- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro do México (Tabela 3.11), os custos têm sido muito elevados, a julgar pelos dados de 1997, oscilando entre 19,2% sobre o total de contribuições no México e 24,1% na Argentina, considerando o desempenho médio dos fundos em cada país.

**Tabela 3.11**

Custo Médio das Comissões das Administradoras de Fundos Previdenciários em  
Relação ao Total de Contribuições – 1997

| PAÍS    | Argentina | Chile | México | Peru | Uruguai |
|---------|-----------|-------|--------|------|---------|
| Custo % | 24,1      | 22,9  | 19,2   | 22,9 | 20,7    |

Fonte: CONSAR

Diante dos números apresentados pelo CONSAR, os resultados do INSS são exemplares, pois seus custos administrativos são de 6,6% do total de benefícios pagos, ou 4,3% se forem excluídos os gastos com servidores inativos do regime geral. Essa constatação é confirmada por Nitsch e Schwarzer (1997), ao demonstrarem que os custos administrativos observados nos países que promoveram reformas à chilena têm superado aqueles sistemas públicos de previdência em quase todos os lugares. Thompson (1998) confirma essa constatação ao tratar de países da OCDE.

Os elevados custos administrativos podem ser explicados, em parte, pelo alto grau de oligopolização da gestão. Segundo Mesa-Lago (2000:26), os três maiores fundos de pensão cobrem 58% dos filiados na Colômbia, 73% no Peru, 40% na Argentina, 72% no Uruguai e 60% no Chile (não havia dados para o México).

A racionalidade dos segurados como contratantes de serviços, que foi presumida por Piñera (1994), também é questionável, pois, segundo Mesa-Lago:

"Os segurados não escolhem as administradoras se baseando no desempenho, mas, considerando a sua falta de qualificação para fazer a seleção, graças à

atuação dos vendedores que transferem as contas para outras administradoras e ganham uma comissão."<sup>160</sup> Mesa-Lago (2000:26). Tradução minha.

A filiação aos fundos não aumentou depois da reforma e não correspondeu às expectativas dos reformadores. O fato de as alíquotas de contribuição se reduzirem, de não mais haver contribuição dos empregadores ou de sua participação no financiamento ter sido reduzida, não implicou em aumento do número de contribuintes. De acordo com Mesa-Lago (2000) e Uthoff (1996), existe um determinado número de filiados inscritos e um contingente menor que faz aportes regulares, sendo essa uma herança do passado que não foi superada pelas reformas estruturais, pois o problema se agravou após a introdução das novas regras. Segundo Mesa-Lago (2000):

"Contrariando a suposição de que um sistema privado de previdência resulta na transferência regular de contribuições e redução da evasão (baseado na alegação de que o segurado é o dono da conta e quanto maior for o seu valor, maior o valor do benefício), a evidência mostra também que existem discrepâncias entre o número de filiados e de cotizantes ativos no sistema de CPI: somente 48–53% na Argentina, Colômbia e Chile, 67% em El Salvador, e 82% no México e Uruguai. No Chile, a porcentagem caiu constantemente de 76% a 53% em 1981–98." Mesa-Lago (2000:25). Tradução minha.

Assim, a proposição de Kane (1998) para que o Brasil reduza as alíquotas de contribuição para aumentar o número de contribuintes pode não ser bem-sucedida, se for considerada a experiência dos países da América Latina.

Outro problema não resolvido na América Latina, conforme apontou Mesa-Lago (2000), se referiu à evasão de receitas. Segundo os reformadores, a redução ou eliminação da parcela do empregador no custeio aumentaria a arrecadação, considerando que o sistema teria mecanismos automáticos para controlar as perdas, pois alíquotas de contribuição menores diminuiriam a sonegação e o valor do benefício dependeria do total de contribuições, incentivando o segurado a fiscalizar o sistema. Mas, segundo Mesa-Lago (2000):

"As reformas estruturais, quando eliminam as cotizações do empregador e aumentam as dos segurados, podem aumentar os obstáculos para a extensão da cobertura e criar maiores incentivos para a evasão. O Estado deve estudar cuidadosamente o problema antes de realizar mudanças que serão de difícil reversão." Mesa-Lago (2000:45). Tradução minha.

<sup>160</sup> Nesse sentido, cabe destacar que os dados apresentados por Mastrángelo (1999:22) permitem colocar em questão a eficiência do sistema, pois uma parte importante das comissões pagas, ou seja, 29,5% em 1998, é gasta para fins de publicidade, enquanto o total destinado para benefícios imprevisíveis foi de 23,6%; com pessoal, foi de 18,3%; administrativos foi de 13,9% e a margem de excedente operacional foi de 12,1%. Se o comportamento do consumidor fosse racional, seria desnecessário desperdiçar recursos com publicidade.

Assim, o Estado não deve se abster de fiscalizar o sistema, utilizando mecanismos de coerção. A medida mais efetiva, segundo Mesa-Lago (2000), é o controle da arrecadação no Estado e a criação de um órgão central de fiscalização que possa coordenar todas as informações necessárias em termos de impostos e contribuições para diminuir as perdas. Vale acrescentar que essas medidas foram defendidas, por exemplo, pelas propostas de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) e a ANFIP (1995).

É possível, portanto, afirmar que um sistema previdenciário baseado em contas individuais não reduz os custos administrativos, ocorrendo justamente o oposto, pois existem custos elevados com publicidade. Não se deu, também, um aumento do contingente de contribuintes e não se reduziu a evasão. Ou seja, alguns dos elementos mais centrais da crise brasileira apontados no Capítulo 1 não podem ser equacionados pelas propostas de reformas estruturais. Foi a modernização dos procedimentos gerenciais e administrativos, como a observada no Brasil, defendida pelas propostas do tipo não estrutural, que apresentou os melhores resultados na década.

### *3.2.2 – FINANCIAMENTO E CRISE DA PREVIDENCIA NO BRASIL: ALCANCE E LIMITES DAS PROPOSTAS DE REFORMAS*

Gillion (1999) apontou que a maior dificuldade enfrentada pela previdência nos países em desenvolvimento é o financiamento, considerando-se que a maioria dos sistemas se baseia em contribuições incidentes sobre a folha salarial, pois são muitos os trabalhadores que não conseguem transferir recursos regularmente por não possuírem ocupações fixas ou o nível de mobilização necessário para fazer valer os seus direitos sociais. Essa situação descrita se adapta ao caso brasileiro após a Constituição de 1988, que diversificou as fontes de financiamento, via aumento da participação de recursos incidentes sobre o faturamento e o lucro líquido das empresas. As reformas mais recentes da América Latina adotaram uma estratégia oposta, enfatizando o esforço contributivo de cada segurado. Assim, é necessário avaliar em que medida essas diferentes orientações foram ou não bem-sucedidas.

### 3.2.2.1 – Financiamento e crise: as divergências do debate no contexto brasileiro

Conforme foi apontado no Capítulo 1, o principal problema referente à questão do déficit entre a arrecadação de contribuições sociais do INSS e as despesas com benefícios é a negação dessa visão por parte daqueles que acreditam ser necessário observar a seguridade em sua totalidade.

Velloso (1999) foi enfático ao destacar a gravidade do problema como uma consequência da Constituição de 1988, que elevou os valores dos benefícios e facilitou o acesso a eles, revertendo um quadro financeiro superavitário que, desde meados dos anos 1990, se converteu num déficit de amplas proporções. Assim, sem uma redução das despesas com benefícios, as finanças do Estado se comprometeriam, mais e mais, com o pagamento de aposentadorias, o que diminuía os já reduzidos gastos com investimentos.

Diagnósticos assemelhados aos de Velloso (1999) não foram aceitos por Feghali (1999) ou Dain (1999), pois a Constituição de 1988 determinou que a seguridade seria financiada por contribuições incidentes sobre a folha salarial, lucro e faturamento. Por outro lado, previdência, saúde e assistência social poderiam ter acesso a todas essas fontes, ou seja, elas não seriam cativas de nenhuma dessas áreas. Assim, não faz sentido falar em superávit ou déficit sem considerar a seguridade em geral.

Segundo a ANFIP (2001), o superávit da seguridade foi de R\$ 15,9 bilhões em 2000 e a previsão, segundo o Projeto de Lei Orçamentária para 2001, é de um desvio de R\$ 16,6 bilhões para a DRU. Assim, sem a DRU haveria recursos mais que suficientes para cobrir as despesas, não sendo possível falar em déficit.

O debate sobre a natureza deficitária da previdência ou superavitária da seguridade social não é trivial. O predomínio de alguma das vertentes pode justificar, por um lado, a adoção de uma reforma que reduza o valor dos benefícios se a opção recair sobre um diagnóstico de déficit da previdência. Por outro lado, se for aceita a idéia de que existe superávit da seguridade, o problema passa a se concentrar no Orçamento Fiscal e no seu comprometimento com encargos financeiros e de pessoal e, nesse contexto, a crise não se relaciona às políticas de previdência, saúde ou assistência.

No caso de autores como Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) ou Stephanes (1998), que consideram a previdência uma política em que o volume de contribuições deve determinar o valor dos benefícios, a solução passa por uma revisão do Regulamento de



Benefícios de modo a reduzir os subsídios intra e intergeracionais, ou seja, segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato:

"A regra básica e universal, e portanto aplicável a todos os sistemas de previdência, é que cada indivíduo deverá contribuir exatamente com o montante necessário para custear sua aposentadoria. Em termos técnicos, isto significa que, para cada indivíduo participante do sistema, o valor presente esperado das contribuições deve ser equivalente ao valor presente esperado dos benefícios que receberá. Trata-se, portanto, de um equilíbrio atuarial individual, no qual, por definição, não há subsídios cruzados de qualquer natureza." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:10).

Já autores como Feghali (1999) e a ANFIP (2001) consideram que o problema é diferente. Assim, não adianta promover a redução dos benefícios, pois não seriam saneados os reais problemas. Segundo Jandira Feghali:

"O projeto do governo<sup>161</sup> não visa enfrentar essas questões. Pretende, somente, reduzir benefícios sob o argumento do déficit do sistema. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que defende este argumento, aponta na direção oposta na previsão do Orçamento para o ano 2000. Segundo projeções do Governo Federal para o Orçamento do ano 2000, espera-se arrecadar R\$ 134 bilhões em contribuições sociais. Os gastos com saúde, INSS, pagamentos de servidores, enfim, toda a despesa da Seguridade consumirá R\$ 120 bilhões. Ou seja, o Governo prova que haverá superávit de R\$ 14 bilhões. Creio que esta Comissão deva atuar na real solução das políticas sociais não permitindo uma brutal redução de benefícios e o represamento das aposentadorias." (Feghali, 1999: 4).

Assim, as reformas estruturais e as reformas não estruturais segmentadoras adotariam a folha salarial e a parcela dos empregados como fonte de financiamento da previdência, limitando os repasses de recursos fiscais a um mínimo, podendo estar sujeitos a problemas referentes à disponibilidade de recursos.

Já as propostas de reformas não estruturais universalistas, reforçariam o papel do Orçamento da Seguridade Social, efetivando as disposições contidas na Constituição de 1988, mantendo uma base ampla e diversificada de recursos para o segmento. Resta verificar como a experiência brasileira e internacional pode dar subsídios para avaliar o alcance e os limites das propostas de reforma em debate no Brasil em relação ao financiamento.

---

<sup>161</sup> O referido projeto transformou-se na Lei 9.876, de novembro de 1999.

### **3.2.2.2 – Financiamento: a experiência internacional e a crise brasileira**

Segundo Mesa-Lago (2000), as reformas estruturais adotadas em países da América Latina, como a do Chile, pressupunham que a redução do valor das alíquotas que gravam a folha salarial e a sua base de incidência exclusiva sobre os empregados seria um mecanismo efetivo para reduzir a sonegação e elevar a arrecadação. Essas mesmas idéias foram defendidas no Brasil, de acordo com o que foi apresentado no Capítulo 2.

Não existem dados sobre sonegação na América Latina após as reformas. Conforme aponta Kay (2001), o problema da sonegação é secundário, pois o pagamento de benefícios deve se ajustar ao pecúlio de cada segurado e à sua esperança de vida no momento da aposentadoria, ou seja, o problema, que antes afligia o gestor público, passou a ser suportado somente pelos segurados, o que se traduz na deterioração do valor dos benefícios.

A efetividade de medidas que gravem somente o empregado não se verificou, pois a adesão a um sistema dessa natureza é reduzida, conforme tem sido observado pela experiência brasileira com as EAPP. A participação do empregador no custeio e na gestão das EFPP foi fundamental para garantir o sucesso do sistema, considerando o volume de ativos amealhado, especialmente quando comparado às EAPP, segundo Draibe e Matijascic (2001).

Além disso, num sistema de contas individuais como o do Chile, muitos dos segurados, segundo Kay e Kritzker (2001), contribuem com o mínimo possível para ter direito ao piso de benefícios. Segundo as regras chilenas, se o pecúlio for insuficiente, o segurado recebe um subsídio pago diretamente pelo Estado. Esse tipo de comportamento, possivelmente, se deve ao sistema de contribuições definidas e benefícios indefinidos, onde o valor do benefício é uma incógnita e existe um grande risco para o segurado, tendo um efeito oposto ao previsto pelos defensores de reformas estruturais como Piñera (1991).

A redução das alíquotas é outro problema e requer mais atenção, pois as propostas do Instituto Liberal, FIPE/PROSEG, FEBRABAN e IBMEC consideraram a sua adoção essencial para promover o equilíbrio financeiro da previdência. Segundo os documentos assinalados, parte do déficit da previdência no Brasil se deve ao custo das contribuições, que é elevado e estimula as fraudes. Trata-se de um mecanismo

conhecido como Curva de Laffer, conforme apontaram Oliveira, Beltrão, Junqueira e Pasinato (1993) e Kane (1998). Assim, ao adotar alíquotas menores e mais compatíveis com a capacidade de pagamento dos contribuintes, seria possível aumentar a arrecadação e, ao mesmo tempo, reduzir a evasão. Mas esse mecanismo, segundo Dain (1999), possui resultados imprevisíveis, pois a mera redução da alíquota pode não aumentar as receitas, pois os devedores podem fazer "uma confissão de culpa".

Segundo Almeida (1992), é possível fazer algumas simulações, com base em dados divulgados pelo Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS – do Ministério de Trabalho, modificando o valor das alíquotas pagas por empregados, empregadores, além do teto de contribuições das respectivas parcelas atribuídas a cada um para prever o comportamento das receitas do regime geral. O Quadro 3.1 apresenta seis situações diferentes selecionadas pela autora, que não leva em conta a ação de um mecanismo assemelhado à Curva de Laffer.

**Quadro 3.1**  
**Alíquotas e Tetos de Contribuição em Diferentes Propostas de Reforma**

| Situação | Empregados |                       | Empregadores |                       |
|----------|------------|-----------------------|--------------|-----------------------|
|          | Alíquota   | Teto de contribuições | Alíquota     | Teto de contribuições |
| 1        | 15%        | Não há                | 15%          | Não há                |
| 2        | 8-11%      | 10 salários mínimos   | 20%          | Não há                |
| 3        | 9%         | 5 salários mínimos    | 21-23%       | Não há                |
| 4        | 9%         | 5 salários mínimos    | 9%           | 5 salários mínimos    |
| 5        | 9%         | 3 salários mínimos    | 21-23%       | Não há                |
| 6        | 8-11%      | Não há                | 21-23%       | Não há                |

Fonte: PNAD/IBGE, *apud* Almeida (1992).

A Tabela 3.12 descreve os resultados obtidos por Almeida (1992). As únicas situações em que são observados ganhos de arrecadação aparecem nas hipóteses 1 e 6. A eliminação do teto para empregados tem efeitos positivos nos dois casos, sendo mais pronunciada no segundo, onde não há uma redução nas alíquotas dos empregadores.

Em geral, a redução das alíquotas dos empregadores tem como contrapartida perdas de maior vulto para o sistema. Esse é o caso das hipóteses 2 e 3. Na hipótese 2, a redução é modesta, pois a alíquota cai de 22 para 20% sobre a folha. A hipótese 4 confirma o argumento, pois a redução do teto dos empregadores para cinco salários mínimos provoca perdas de arrecadação de quase 37%.

As hipóteses 3 e 6, entretanto, demonstram que a parcela dos empregados também é importante. Na hipótese 3, a redução do teto para cinco salários mínimos, ou seja, cerca de metade do atual, reduz a arrecadação em 6,12%. No caso da hipótese 6, onde os

empregados contribuiriam para o sistema sem a fixação de tetos, haveria um ganho da ordem de 8,25%. Isso decorre da pirâmide salarial brasileira, que concentra uma massa de maior volume nos rendimentos de maior valor.

**Tabela 3.12**

Estimativas de arrecadação com mudanças de alíquotas de contribuição para o INSS  
Em percentuais

| <b>FAIXAS DE CONTRIBUIÇÃO PARA O INSS (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)</b> | <b>SITUAÇÃO ATUAL</b> | <b>HIPÓTESE 1</b> | <b>HIPÓTESE 2</b> | <b>HIPÓTESE 3</b> | <b>HIPÓTESE 4</b> | <b>HIPÓTESE 5</b> | <b>HIPÓTESE 6</b> |
|---|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>De 1 a 3</i>   | 19,29                 | 17,16             | 19,29             | 28,96             | 28,96             | 28,96             | 14,42             |
| <i>De 3 a 10</i>  | 48,47                 | 35,88             | 48,47             | 51,70             | 51,70             | 51,70             | 36,24             |
| <i>De 10 a 20</i>   | 32,23                 | 46,96             | 32,23             | 19,35             | 19,35             | 19,35             | 49,35             |
| <i>Ganhos sobre a situação atual</i>                            | -                     | 3,04              | (6,87)            | (6,12)            | (36,90)           | (10,12)           | 8,25              |

Fonte: DATAPREV-RAIS/90. *Apud* Almeida (1992).

Considerando os dados de Almeida (1992), portanto, é possível observar que a redução dos tetos de contribuição tem efeitos negativos sobre a arrecadação do sistema, pois a maior parte da massa salarial se concentra em rendimentos de valor mais elevado, apesar de a maioria dos assalariados possuir rendimentos baixos. Isso pode ser apreendido pela Tabela 3.13: mais de 60% da população empregada recebe até três salários mínimos e se apropria de somente 19% do total de rendimentos; já 76% recebem até cinco salários mínimos e detêm 32% da massa. Em contrapartida, os que recebem mais de cinco salários mínimos representam 24% do total e recebem 66% de tudo o que é pago e a regressividade aumenta quando a remuneração se eleva.

**Tabela 3.13**

Rendimentos da População Empregada por Faixas de Salário Mínimo no Brasil – 1999

| <i>Classes de rendimento</i>            | <b>População total (%)</b> |         | <b>Rendimento auferido (%)</b> |         | <b>Índice de participação da faixa (1)/(2)</b> |
|---|----------------------------|---------|--------------------------------|---------|--|
|   | Faixa (1)                  | Acumul. | Faixa (2)                      | Acumul. |  |
| <i>Até 1/2 salário mínimo</i>           | 4,91                       | 4,91    | 0,35                           | 0,35    | 0,07   |
| <i>mais de 1/2 a 1 salário mínimo</i>   | 17,14                      | 22,05   | 3,19                           | 3,53    | 0,19   |
| <i>mais de 1 a 2 salários mínimos</i>   | 22,89                      | 44,95   | 7,52                           | 11,05   | 0,33   |
| <i>mais de 2 a 3 salários mínimos</i>   | 15,32                      | 60,26   | 8,11                           | 19,17   | 0,53   |
| <i>mais de 3 a 5 salários mínimos</i>   | 16,18                      | 76,45   | 13,30                          | 32,47   | 0,82   |
| <i>mais de 5 a 10 salários mínimos</i>  | 13,53                      | 89,97   | 20,16                          | 52,63   | 1,49   |
| <i>mais de 10 a 20 salários mínimos</i> | 6,51                       | 96,48   | 19,50                          | 72,14   | 3,00   |
| <i>mais de 20 salários mínimos</i>      | 3,52                       | 100,00  | 27,86                          | 100,00  | 7,93   |
| <i>Total</i>                            | 100,00                     | N.A.    | 100,00                         | N.A.    | 1,00   |

Fonte: PNAD/IBGE (1999).

Assim, tetos de contribuição inferiores aos atuais, somados ou não a alíquotas menores, apresentam efeitos negativos sobre as receitas do INSS, considerando que a maior parte da população brasileira se concentra nas faixas de rendimento com baixa remuneração e tem dificuldade para cumprir as regras para fins de contribuição.

### 3.2.2.3 – Crise Financeira da Previdência e Organização da Seguridade Social

Em relação às questões inerentes ao financiamento da previdência, é preciso examinar dois argumentos que foram muito debatidos nos anos 1990 e integraram a maioria das propostas de reformas:

- ? se o conceito de seguridade previsto pela Constituição de 1988 garante os recursos necessários para pagar os benefícios, sem promover uma redistribuição de recursos dos mais pobres para os mais abastados;
- ? se fontes de recursos existentes não distorcem o sistema tributário do Brasil.

A "especialização das fontes" foi defendida por Stephanes (1998), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) e Giambiagi (2000), por ser necessário separar políticas de caráter contributivo, como a previdência, daquelas de caráter redistributivo, como a assistência. Todas as propostas de reformas estruturais do Capítulo 2 partiram desse princípio. Somente no pilar/camada de base, ou seja, para fins assistenciais, foram previstos recursos custeados por impostos para essas propostas. Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999):

"A regra básica sugerida é também suficientemente simples para ser explicada e entendida. **'Pagou, levou; não pagou, não levou'** é uma mensagem clara para qualquer dos segmentos da população e suficientemente robusta em termos de contestações." Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999:11).

Ao se considerar que a previdência deve ser financiada exclusivamente pela folha salarial, existem grandes dificuldades no contexto brasileiro. Em primeiro lugar, ao fixarem um teto menor que o atual no pilar/camada do sistema público de repartição, conforme a proposta de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), os critérios beneficiam os mais bem remunerados, pois eles contribuem com os mesmos valores que os demais e a duração de seu benefício é maior. Assim, manter alíquotas de contribuição mais elevadas para os que auferem maiores rendimentos, respeitando a experiência do Brasil e as regras mantidas pelas recentes reformas constitucionais, diminui a amplitude do problema.

É possível contra-argumentar que a maior parte dos rendimentos poderia ser paga pelo pilar/camada de contas individuais, ou, ainda, que um sistema de capitalização escritural no regime geral pode levar em conta as diferenças de rendimento ao fixar a fórmula de cálculo com base na esperança condicional de vida no momento da aposentadoria. O argumento é verdadeiro, mas essa proposição não foi feita no Brasil.

Discriminar riscos para cada tipo de segurado tornaria a gestão mais onerosa, conforme apontaram Beattie e Mc Gillivray (1997), considerando a experiência internacional<sup>162</sup>. Além disso, essa proposta não é compatível com a solidariedade inerente a um sistema público, que foi concebido para proporcionar algum grau de redistribuição de renda entre gerações.

Em segundo lugar, considerando os pilares/camadas organizados com base em contas individuais, também não é possível afirmar que cada um deve receber de acordo com o seu próprio esforço. Conforme assinalaram Singh (1996) e Beattie e Mc Gillivray (1997), o valor da aposentadoria depende dos rendimentos da conta individual. Assim, a performance dos mercados de capitais e de cada gestor é crucial e os problemas nesse âmbito podem reduzir o valor do benefício de um segurado, a despeito do esforço para pagar as contribuições. Mesmo as regras existentes para assegurar a performance dos fundos, ao garantirem uma performance mínima, não são efetivas para enfrentar uma crise generalizada nos mercados de capitais, como a de 1929, que pode ter como resultado a deterioração do valor dos benefícios.

Não é possível, portanto, utilizar somente um sistema de capitalização plena e individual para garantir o valor dos benefícios. Além disso, 59% da PEA brasileira não contribuiu em 1999 e os aportes são irregulares. A manutenção do Orçamento da Seguridade Social no Brasil é, portanto, oportuna para enfrentar os problemas de financiamento da previdência numa economia que possui um nível de assalariamento reduzido, alta rotatividade nas ocupações de pior remuneração e grandes disparidades na distribuição de renda.

É preciso perceber, conforme apontou o Banco Mundial (1995, 2001), que quase todos os benefícios por idade ou tempo de serviço necessitam de subsídios se forem consideradas somente as contribuições incidentes sobre os salários. Isso se dá, sobretudo, no caso das aposentadorias por idade, que atendem as populações mais pobres, não sendo possível, portanto, contar somente com esses recursos.

É preciso considerar, conforme alertou Dain (1988), o total de impostos e contribuições pagos pelo cidadão, especialmente daqueles repassados ao preço das mercadorias. Ao utilizar a carga tributária total para realizar o cálculo, provavelmente o resultado seria

---

<sup>162</sup> Vale lembrar que a Lei 9.876/99, que introduz o fator previdenciário, não faz distinção de riscos entre os segurados do INSS.

outro e os subsídios entre gerações, apontados pelo Banco Mundial (1995, 2001) ou Oliveira, Beltrão e Maniero (1993), simplesmente não existiriam.

Nesse sentido, a transformação da folha salarial em fonte exclusiva de custeio para o regime geral, introduzida pela reforma constitucional, representa um recuo, pois serve para justificar a argumentação daqueles que culpam a previdência pelo déficit público e têm por meta eliminar o conceito de seguridade social. Cabe frisar que o Orçamento da Seguridade vem proporcionando recursos suficientes para garantir o financiamento da previdência, saúde e assistência social. Isso mantém o desvio de recursos das políticas sociais, que vem sendo realizado pela DRU ou FEF, conforme apontado por Azeredo (1990) e pela ANFIP (2001)<sup>163</sup>.

Outra prova da necessidade de manutenção de múltiplas fontes de financiamento é o fato de 72% dos inativos terem recebido exatamente o piso de um salário mínimo; esse contingente vem crescendo a cada ano, comprovando que soluções como as apresentadas pelas reformas estruturais no Brasil não podem resolver o problema central, ou seja, financiar os benefícios de quem contribuiu muito pouco. Essa mesma situação se observa no Chile, pois, segundo Uthoff e Bravo (1999), os gastos do Estado têm se elevado para pagar a diferença entre o valor benefícios no momento da aposentadoria e o piso estabelecido para os que não conseguiram acumular o suficiente para atingir aquele valor<sup>164</sup>. Assim, a solução requer aportes fiscais para financiar os benefícios de trabalhadores com baixos rendimentos, conforme aponta Mesa-Lago:

"Os subsídios fiscais aos seguros sociais, especialmente em países com baixa cobertura, devem utilizar, total ou parcialmente, para facilitar a sua extensão aos grupos com baixos rendimentos cuja incorporação é difícil (como os trabalhadores agrícolas ou por conta própria), programas de combate à pobreza.

<sup>163</sup> Um trecho da entrevista de Raúl Velloso ao jornal O Estado de S. Paulo (OESP) de 1/7/1997 demonstra a visão de economistas da área fiscal que tem assessorado o governo desde meados dos anos 1980:

"OESP - Já como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), voltou ao Congresso. Se sua prorrogação for rejeitada o que acontece?

Velloso - **Acho que o FEF vai ser prorrogado porque é prioritário para o governo. Mais do que qualquer outra coisa. A existência do FEF é que garante ao governo o pagamento da despesa com pessoal sem emitir títulos.** Sem o FEF o governo teria emitido R\$ 7 bilhões em 1995. E sobraria dinheiro na seguridade social.

OESP - Qual é a abrangência da seguridade social?

Velloso - Abrange toda a área social, onde estão concentradas diversas receitas, como Cofins, Contribuição sobre o Lucro, Pis-Pasep. **Para pagar dívida social, a Constituição de 88 errou na dose. Colocou receita demais na Seguridade Social e deixou a União, que tem a responsabilidade de pagar despesa de pessoal, sem dinheiro.**" Grifos meus.

<sup>164</sup> De acordo com Uthoff (1997), apesar de os gastos previdenciários públicos terem se reduzido de 7,1% em 1987 para 6,2% do PIB em 1998 (tendo atingido 5,6% em 1995), os gastos fiscais para o mesmo fim se mantiveram relativamente estáveis, representando 5,5% no início do período contra 5,3% em 1998 (o menor valor se deu em 1989, representando 4,5% do PIB).

Essas mudanças corrigiriam as desigualdades existentes, ajudariam a estender a cobertura e promoveriam a redistribuição de recursos de forma progressiva. Poderia ser necessária uma reforma fiscal para que o Estado gerasse receitas para dar cabo dessas mudanças e para melhorar a distribuição de renda. Os organismos financeiros internacionais devem conceder doações ou empréstimos em condições vantajadas para implantar o modelo de reforma que melhor se adapte às condições dos países, sem favorecer um modelo específico de reforma." Mesa-Lago (2000:44). Tradução e grifos meus.

A proposição de Mesa-Lago (2000) para a realização de reformas em países da América Latina se assemelha, portanto, à solução que foi adotada pela Constituição de 1988, onde foram mescladas contribuições sobre a folha salarial com transferências de impostos como a COFINS e a CSLL para a seguridade.

No entanto, a estrutura do Plano de Custeio da Seguridade Social também enfrenta dificuldades, devido à utilização de fontes de financiamento, como o faturamento, que dificultam a exportação, conforme assinalaram Dain, Soares e Castilho (1993):

"Contribuições como a COFINS e o PIS/PASEP encontram grandes restrições quanto à elevação de sua representatividade dentro do esquema de financiamento da seguridade social: hoje, juntas, respondem por 23% dos recursos totais. Dada a semelhança de suas bases de incidência – faturamento e receita operacional bruta –, tem-se uma sobreposição de alíquotas, tanto a nível das empresas, quanto macroeconômico.

Outro aspecto negativo destas contribuições sociais é o fato de incidirem sobre todas as fases do processo produtivo, fazendo com que o 'efeito cascata' tenha importantes impactos indiretos sobre o preço final e, conseqüentemente, sobre a competitividade dos produtos brasileiros. Além do mais, os impactos setoriais destas contribuições sociais não são homogêneos, gerando distorções adicionais sobre setores econômicos." Dain, Soares e Castilho (1993:26).

As críticas apresentadas por Dain, Soares e Castilho (1993) também poderiam ser atribuídas à CPMF. Daí a proposição das autoras de adotar uma contribuição que incida sobre o valor adicionado. O tema vem merecendo estudos e debates, mas a sua aprovação é incerta devido ao lento trâmite da reforma tributária<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> Segundo reportagem da Folha de S. Paulo de 31/10/2001, o secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, declarou ser contrário à extinção da COFINS e do PIS. Segundo Maciel, as contribuições sobre o faturamento, como o PIS e a COFINS (que incidem "em cascata"), permitem utilizar alíquotas de menor valor e atingem todas as empresas do setor produtivo e do mercado financeiro. A introdução de um imposto sobre o valor agregado (IVA), ao contrário das contribuições existentes atualmente, não incide sobre quem tem prejuízo, aplica dinheiro no mercado financeiro e, devido à necessidade de fixar uma alíquota de valor elevado, estimula a sonegação, uma prática muito comum nos países da América Latina. Além disso, a legislação atual (Lei 10.276, de setembro de 2001) permite a compensação de perdas do setor exportador, ao permitir a dedução dos valores pagos em relação ao Imposto de Renda. Não são os impostos em cascata, portanto, que reduzem a competitividade externa do Brasil, segundo Everardo Maciel.



Por fim, é preciso assinalar que existem importantes perdas de arrecadação por conta do que é chamado de renúncia fiscal, ou seja, a existência de legislação que permita ao empregador ter imunidade parcial ou total das contribuições incidentes sobre a folha salarial. Segundo dados da ANFIP (2001), existe um total R\$ 8,386 bilhões em perdas estimadas para o ano de 2001. Isso representa cerca de 82% do déficit total entre a arrecadação do INSS em 2000 e o total de gastos com benefícios previdenciários.

A maior parte das perdas decorrentes da renúncia fiscal, segundo os dados projetados pela ANFIP (2001), ou seja, R\$ 3,236 bilhões, seriam devidas às contribuições de segurados especiais, ou seja, agricultores, artesãos e mineiros em regime de economia familiar que não contribuem sobre os salários e pagam valores que incidem sobre a comercialização de seus produtos. Os produtores rurais pessoa física e jurídica seriam responsáveis por perdas de R\$ 775 milhões. Já os empregadores domésticos, que pagam alíquotas menores sobre os salários de seus empregados, seriam responsáveis por uma redução de R\$ 2,2 bilhões, enquanto nas entidades filantrópicas esse total seria de R\$ 1,9 bilhão. Para encerrar a lista, os clubes de futebol profissional se responsabilizariam por R\$ 61 milhões do total das perdas. Stephanes (1998), ao considerar os dados decorrentes da renúncia fiscal em anos anteriores, apontou a necessidade de revisão da legislação existente, considerando, sobretudo, o caso das entidades filantrópicas, onde muitos empresários se utilizam de lacunas da lei para reduzir a transferência de contribuições sociais e aumentar seus lucros.

A experiência brasileira, em síntese:

- ? indicou que a manutenção de múltiplas fontes de financiamento com uma utilização de recursos que incidam sobre a sociedade em geral é uma solução conveniente e plausível, pois permite financiar os benefícios daqueles que não conseguem contribuir, ao exercerem ocupações em atividades que não respeitam os direitos trabalhistas e sociais;
- ? colocou em destaque a necessidade de organizar uma fiscalização mais rigorosa dos contratos de trabalho, tendo em vista que passou a ser exigida a comprovação do tempo de contribuição para o acesso às aposentadorias; e
- ? mostrou ser a necessária a revisão da legislação para reduzir as perdas de arrecadação via elisão, evasão ou sonegação.

### 3.2.3 – CRISE DA PREVIDENCIA E O PLANO DE BENEFÍCIOS DA PREVIDENCIA SOCIAL

Segundo a maioria dos críticos da Constituição de 1988, a sistema previdenciário brasileiro é pródigo em benefícios que privilegiam os mais abastados em detrimento da população mais pobre do país. À medida que os anos 1990 foram passando, foi possível observar que os dispositivos como a recomposição do valor dos benefícios e o aumento do piso permitiram uma redistribuição de renda de amplas proporções para as populações mais pobres. Para analisar essa questão, que ainda está no centro dos debates e, em relação ao contexto brasileiro, é muito peculiar, é preciso considerar de forma detida todos os argumentos apresentados à luz dos dados mais recentes.

#### 3.2.3.1 – Plano de Benefícios do INSS e transferência de renda no Brasil

Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) e Stephanes (1998), entre outros, consideram que o principal responsável pelo déficit da previdência é o elevado valor dos benefícios, que não possui uma estreita correlação com o total de contribuições transferidas para o INSS, conforme foi analisado no Capítulo 1<sup>166</sup>. Além disso, essa linha de argumentação busca mostrar que a estrutura do sistema é perversa, pois transfere recursos dos mais pobres para os mais abastados, ou seja:

Ocorre, entretanto, que **em regime de repartição, o déficit de custeio é coberto por transferências de outros segurados: os da mesma geração que não conseguem se aposentar por tempo de serviço e por contribuintes das futuras gerações**. Esse fato introduz um componente de extrema iniquidade no sistema: estudos realizados pela equipe de seguridade da Diretoria de Pesquisa do IPEA **têm demonstrado uma redistribuição de renda às avessas no que tange à aposentadoria por tempo de serviço**, uma verdadeira síndrome de Robin Hood, onde os mais pobres subsidiam os menos pobres (Oliveira, Beltrão e Ferreira; 1997:52). Grifos meus.

A proposição de Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), que também era partilhada por Stephanes (1998) é contestável com base dados da realidade brasileira. A importância do papel social exercido pela previdência pode ser comprovada com base em estudos

---

<sup>166</sup> Esse argumento é contestável, segundo o Banco Mundial (1995, 2001), conforme foi observado no Capítulo 1, utilizando uma técnica assemelhada à de Oliveira, Beltrão e Maniero (1997), ao demonstrar que o cálculo da taxa de retorno dos benefícios, que considera as contribuições efetuadas e o tempo de duração estimado dos benefícios, era maior, em 1994, para as aposentadorias por idade, que se destinam aos mais pobres, do que para aquelas por tempo de serviço. Mas o Banco Mundial (1995, 2001) também foi crítico em relação ao plano de benefícios brasileiro, ao destacar a excessiva generosidade das promessas, cuja contrapartida é uma elevada dívida implícita previdenciária, equivalente a 187% do PIB, ou seja, próxima à de países com uma estrutura etária mais "velha", como os da Europa.

como os de Gomes e MacDowell (1998), França (1999), Calsavara (2001) e Delgado e Cardoso (2000a, 2000b).

Segundo os resultados apresentados pelos autores, as transferências de recursos para as regiões mais pobres e cidades de menor porte não confirmam as afirmações de Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) e Stephanes (1998)<sup>167</sup>.

Os resultados de Gomes e MacDowell (1998), segundo a Tabela 3.14, mostram que:

- ? o Nordeste foi a região que mais se apropriou dos recursos do INSS em 1995, pois todos os Municípios receberam mais recursos do que arrecadaram;
- ? o Sudeste e o Centro-Oeste foram as regiões que mais arrecadaram e todos os Municípios com mais de cem mil habitantes transferiram valores maiores do que receberam, enquanto nas demais localidades se deu o inverso;
- ? em todas as regiões do Brasil foram os Municípios com menos de cem mil habitantes que receberam benefícios em valores superiores às contribuições realizadas, enquanto os Municípios com mais de 500 mil habitantes contribuíram mais do que receberam, excetuado o caso do Nordeste.

**Tabela 3.14**

Diferença entre Benefícios Concedidos e Mantidos e Arrecadação *per capita* do INSS, Segundo a População por Classes de Municípios Agregados  
Valores em R\$ para 1995

| NÚMERO DE HABITANTES<br>POR MUNICÍPIO | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul    | Centro-<br>Oeste | Brasil |
|---------------------------------------|-------|----------|---------|--------|------------------|--------|
| Até 5.000                             | 18,7  | 59,8     | 13,1    | -18,6  | 18,2             | 15,2   |
| 5.000 a 10.000                        | 36,3  | 82,2     | 17,6    | 26,1   | 21,9             | 41,5   |
| 10.000 a 20.000                       | 48,5  | 104,0    | 8,1     | 1,4    | 15,5             | 51,8   |
| 20.000 a 50.000                       | 53,5  | 130,2    | 27,1    | 83,1   | 72,8             | 82,9   |
| 50.000 a 100.000                      | 42,4  | 161,0    | 65,7    | 69,0   | 51,0             | 92,9   |
| 100.000 a 500.000                     | 26,1  | 79,8     | -16,8   | 5,1    | -18,5            | 6,1    |
| 500.000 a 1.000.000                   | *     | 38,4     | -97,2   | *      | -74,2            | -48,6  |
| Mais de 1.000.000                     | -46,7 | 27,5     | -229,2  | -238,1 | -286,8           | -172,0 |
| Total                                 | 23,6  | 97,1     | -61,9   | -1,4   | -42,4            | 0,0    |

Fonte: (Dados Brutos) Síntese/Dataprev e IBGE – Contagem da População de 1995.

Já em relação ao RJU, ocorreu o oposto, em 1995, de acordo com a Tabela 3.15, pois:

- ? a transferência de recursos dos Municípios de menor porte para os maiores foi a principal característica dos benefícios do RJU;
- ? os Municípios com mais de um milhão de habitantes sempre receberam a maior parte dos recursos do aposentadorias de servidores federais;
- ? as regiões mais beneficiadas foram a Centro-Oeste e a Nordeste e as regiões Norte, Sul e Sudeste apresentaram uma arrecadação superior ao total de despesas com benefícios recebidos, sobretudo a região Sul;

<sup>167</sup> Cabe destacar que Oliveira, Beltrão e David (2000) apontam a importância da previdência rural para a redistribuição de renda, mas continuam sustentando que esse não é papel do sistema previdenciário e sim da assistência social.

- ? os Municípios com menos de 500 mil habitantes realizaram transferências líquidas, exceto na região Norte onde foram aqueles com mais de cem mil habitantes que tiveram esse comportamento. As maiores perdas se concentraram em Municípios com menos de cem mil habitantes e oscilaram entre R\$ 30 *per capita* e R\$ 50, excetuada a região Nordeste, onde o total foi de R\$ 18.
- ? A grande concentração de ganhos se deu nos Municípios com mais de um milhão de habitantes do Centro-Oeste, onde se situa Brasília. Caso os resultados fossem desdobrados por Estado ou região metropolitana, o Rio de Janeiro, possivelmente, apresentaria um perfil assemelhado.

**Tabela 3.15**

Diferença entre os Gastos com Aposentadorias dos Servidores Públicos Federais e seu Financiamento (*per Capita*), por Classes de Municípios Agregados Segundo a População, 1995  
(R\$/ ano)

| NÚMERO DE HABITANTES<br>POR MUNICÍPIO | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul   | Centro-<br>Oeste | Brasil |
|---------------------------------------|-------|----------|---------|-------|------------------|--------|
| Até 5.000                             | -32,8 | -18,4    | -43,0   | -50,1 | -40,2            | -39,3  |
| 5.000 a 10.000                        | -32,7 | -19,2    | -44,7   | -49,5 | -46,6            | -37,5  |
| 10.000 a 20.000                       | -32,5 | -18,5    | -48,3   | -53,7 | -50,0            | -35,5  |
| 20.000 a 50.000                       | -32,8 | -20,4    | -59,3   | -59,4 | -54,3            | -40,2  |
| 50.000 a 100.000                      | -35,2 | -24,1    | -63,6   | -69,4 | -57,0            | -49,5  |
| 100.000 a 500.000                     | 40,1  | -26,5    | -2,5    | -46,2 | -38,6            | -14,0  |
| 500.000 a 1.000.000                   | *     | 104,3    | -96,3   | *     | 4,9              | -15,2  |
| Mais de 1.000.000                     | 29,2  | 121,7    | 58,5    | 64,1  | 966,5            | 123,7  |
| Total                                 | -4,7  | 8,2      | -13,5   | -39,8 | 145,0            | 0,00   |

Fonte: SIAPE/MARE e IBGE – Censo Demográfico 1991 e Contagem da População de 1995.

Um tipo de argumentação semelhante é o de França (1999), considerando que, ao selecionar a totalidade dos Municípios brasileiros, é possível afirmar que a maioria deles, especialmente os menores, recebe mais recursos do INSS que do fundo de participação dos Municípios. Calsavara (2001) apresenta resultados mais precisos, ao utilizar os dados de França (1999) e classificar os Municípios brasileiros de acordo com a técnica de *cluster* elaborada por Pacheco (1999) para 1997. Foram os Municípios médios e pequenos os que receberam mais recursos, segundo a Tabela 3.16.

**Tabela 3.16**

Média *per capita* benefício–arrecadação por *cluster*  
(em R\$/ano 1997)

| Cluster* | Contribuinte Líquido | Recebedor Líquido | Total  |
|----------|----------------------|-------------------|--------|
| 1        | -178,4               | 160,52            | 136,13 |
| 2        | -107,55              | 176,92            | 151,18 |
| 3        | -87,06               | 144,29            | 94,97  |
| 4        | -194,38              | 117,71            | -48,74 |
| 5        | -223,1               | 132,63            | -15,26 |

Fonte: Dataprev, *apud* França (1999).

\* Pacheco (1999) divide os Municípios em pequenos, médios, grandes, sedes de regiões metropolitanas e periféricos a estes Municípios classificando-os, respectivamente, nos *clusters* 1 a 5. Sua metodologia considerou o porte do Município em relação à região em que se encontra, além do grau de urbanização e estrutura produtiva, fazendo um cruzamento matricial. Para maiores detalhes, vide NESUR/UNICAMP (1999).

A questão dos benefícios rurais foi tratada com maior detalhe por Delgado (1997) e Delgado e Cardoso (1999, 2000a, 2000b, 2001). Segundo os autores, a renda dos inativos rurais vem representando uma parcela fundamental da renda domiciliar rural de Estados nordestinos e do Sul, pois, em 1991, antes da vigência do novo piso de um salário mínimo, a proporção foi equivalente a 12,5% e, em 1993, esse total já representou 29,9%, ou seja, o aumento foi de 139,2%. Esses recursos injetaram dinheiro em regiões mais carentes, mantendo ali uma parte importante dos segurados que, de outra maneira, migrariam para cidades maiores, em busca de melhores condições de vida.

O papel social representado pelos benefícios rurais é ainda mais relevante, segundo Delgado (1997), ao ser considerada a redistribuição entre Municípios de acordo com o seu porte populacional nos anos compreendidos entre 1991 e 1995. Os Municípios de menor porte receberam um montante mais elevado de recursos do INSS, sendo que as localidades com menos de cem mil habitantes receberam cerca de 90% dos benefícios pagos aos segurados rurais e as que tinham um total inferior a 25 mil, 52%. Segundo Delgado (1997), a transferência de recursos para pagar benefícios rurais garantiu a permanência dessas populações em cidades de menor porte, impedindo a sua transferência para grandes centros, o que deterioraria ainda mais as condições de vida ali existentes. Diante das dificuldades impostas pelo quadro da metropolização da pobreza, os benefícios rurais foram da maior relevância para não agravar ainda mais a situação social brasileira.

Em síntese, ao contrário do que afirmaram Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) e Stephanes (1998), ao tentar justificar a adoção de propostas de reforma, a previdência brasileira cumpriu um importante papel social nos anos 1990, tendo sido um dos únicos mecanismos de transferência de renda para regiões e populações mais pobres, melhorando as condições de vida naquele período.

### **3.2.3.2 – Plano de benefícios, propostas de reforma e benefícios previsíveis**

De acordo com o Capítulo 2, todas as propostas de reformas estruturais e reformas não estruturais segmentadoras sugeriram a introdução da idade mínima para as aposentadorias por tempo de serviço. Somente as propostas de reformas não estruturais universalistas manteriam a sistemática de tempo de serviço existente até

1998. A introdução de uma idade mínima se justificaria, conforme foi analisado no Capítulo 1, pelo fato de os aposentados por tempo de serviço passarem para a inatividade precocemente, ou seja, entre 50 e 55 anos de idade.

A questão requer uma análise detida, pois o tema sempre retorna ao debate público, apesar de a proposta ter sido rejeitada no processo de reformas constitucionais. Quando é comparada a idade de acesso às aposentadorias por tempo de contribuição no Brasil com a de outros países da OCDE, ou da América Latina, ela é, efetivamente, prematura em termos etários, pois, nesses casos, ela ocorre entre 60 e 65 anos de idade, segundo a *Social Security Administration – SSA* (1999). Somente com um total de 40 anos de contribuições é possível antecipar, por vezes, a aposentadoria para os 59 ou 58 anos de idade. Poucos são os países que mantêm uma sistemática de tempo de serviço ou contribuição e, conforme demonstraram Oliveira, Beltrão e Maniero (1997), nenhum deles se encontra entre os mais desenvolvidos.

Mas, de acordo com o estudo de Konder, Castro e Gonzales (1995), que tomou por base o AEPS para 1994, o tempo de duração médio dos benefícios é inferior àquele mencionado por Beltrão (1999) e Stephanes (1998), conforme aponta a Tabela 3.17.

Para Beltrão (1999) e Stephanes (1998), considerando as aposentadorias por tempo de serviço, os homens teriam uma expectativa de sobrevida de 17,5 anos no Brasil, contra uma duração total de inatividade de 15,2 anos em países da OCDE. Para as mulheres, os respectivos indicadores seriam de 20 e 18,6. Em outras palavras, apesar de o Brasil ser um país mais pobre, os aposentados por tempo de serviço teriam direito a condições mais privilegiadas em relação àqueles de países com maior renda.

**Tabela 3.17**

Duração Média dos Benefícios Selecionados do INSS por Situação de Domicílio e Sexo em 1994  
Valores em Anos

| BENEFÍCIOS                                 | URBANOS |            |           | RURAIS              |
|--|---------|------------|-----------|---------------------|
|  | Total   | Masculinos | Femininos |                     |
| <i>Aposentadorias por tempo de serviço</i> | 13,25   | 12,90      | 11,17     | Dados Insuficientes |
| <i>Aposentadorias por idade</i>            | 9,98    | 9,62       | 9,78      | 10,51               |
| <i>Aposentadorias por Invalidez</i>        | 13,11   | 12,46      | 12,30     | 10,90               |
| <i>Pensões por morte</i>                   | 13,91   | N.D.       | N.D.      | 11,19               |

Fonte: AEPS (1994).

Elaboração: Konder, Castro e Gonzales (1995).

De acordo com os dados tabulados por Konder, Castro e Gonzales (1995), a duração média dos benefícios cessados em 1994 foi de 13,3 anos para as aposentadorias por tempo de serviço, sendo de 12,9 para os homens e 11,2 para as mulheres. Os dados agregados apresentaram valores mais elevados devido ao expressivo número de

registros que não discriminam os segurados de acordo com o sexo, mas contêm informações sobre a duração total dos benefícios.

A Tabela 3.17 descreve os mesmos resultados para outros benefícios. Considerando que, ao longo dos anos 1980, a média de idade para a concessão dos benefícios foi de 54,9 anos para os homens e de 53,3 para as mulheres, os dados sugerem que a morte se dá antes e o benefício tem uma duração menor que a prevista por Camarano, Oliveira, Beltrão e Médici (1998) ou Stephanes (1998). Assim, diferentemente do que afirmaram esses autores, existem justificativas atuariais para conceder benefícios antes dos 60 anos de idade e propostas que removam essas diferenças podem agravar as condições dos trabalhadores, sobretudo os mais pobres.

Segundo Konder, Castro e Gonzales (1995), a cessação dos benefícios por fraude não explica por que eles são mantidos por tão pouco tempo. Apenas 0,85% do total de benefícios foi cancelado por irregularidades e, no caso das aposentadorias por tempo de serviço, o número foi de 0,52%.

Ao adotar um procedimento idêntico para 2000, com base nos dados do AEPS, o resultado obtido foi de 13,7 anos de idade para o total de benefícios, sendo 13,6 para os homens e 10,4 para as mulheres. O crescimento em relação a 1994 foi expressivo para os homens, revelando uma mudança de perfil devido à concessão de aposentadorias cada vez mais cedo, levando em conta a idade dos segurados<sup>168</sup>.

Assim, de acordo com Konder, Castro e Gonzales (1995:29), é necessário desenvolver estudos sobre a duração dos benefícios, considerando especificamente o universo do INSS. Em outros países, segundo os autores, ao se realizarem estudos dessa natureza, foram encontrados resultados parecidos. Essa constatação procede, pois La Tulippe (1997), ao considerar dados de países da OCDE, afirma que a duração de benefícios é inferior àquela que poderia ser presumida pela expectativa condicional de vida, cuja função de probabilidade, em termos estatísticos, embute pressupostos atuariais conservadores, considerando os riscos a serem cobertos pelas seguradoras, que são as usuárias mais freqüentes para esse tipo de indicador.

De acordo com La Tulippe (1997), é preciso destacar, ainda, que a duração dos benefícios, entre os anos 1940 e 1990, se elevou somente em pouco mais de 10%, não

---

<sup>168</sup> Contudo, é preciso destacar, esses dados são aproximados, pois não estão disponíveis os registros individuais para cada benefício cessado ao longo de 2000, conforme ocorria no estudo de Konder, Castro e Gonzales (1995). Mas nenhum erro ultrapassa o total de meio ano.

sendo justificável o temor sobre o envelhecimento. O aumento do número de aposentados, em países da OCDE, reflete, em parte, o *baby boom* do pós-guerra e, por outro lado, a melhoria das condições de saúde da população antes dos 60 anos de idade, pois, a partir dessa idade, as mudanças não se traduzem em maior longevidade, mas num volume maior de beneficiários em potencial.

O problema existente na análise de Stephanes (1998), Camarano, Oliveira, Beltrão e Médici (1998), portanto, é a comparação do tempo de duração dos benefícios, no caso da OCDE, com a esperança condicional de vida no momento da aposentadoria, que adota pressupostos conservadores para eliminar riscos inerentes à técnica dos seguros, daí a sua limitação para a análise do caso brasileiro. Os conceitos, é preciso insistir, são diferentes, pois a técnica de seguros envolve estimativas sobre o comportamento futuro da mortalidade, enquanto o outro afere a idade precisa em que ela ocorreu. Nesse sentido, cabe ainda destacar que, com base nos dados de La Tulippe (1997), o aumento do tempo total de vida das populações ocorreu de forma modesta, mesmo em países com condições socioeconômicas privilegiadas.

Em suma, os argumentos utilizados pelos autores brasileiros precisam ser cuidadosamente reexaminados, não podendo ser utilizados sem grande cautela para defender novas reformas ou realizar projeções econômico-financeiras de longo prazo, sob o risco de apresentar resultados que, no limite, podem elevar o volume de despesas de modo excessivo e induzir os reformadores a elevarem o valor das contribuições e/ou reduzirem o valor dos benefícios sem que exista uma justificativa atuarial consistente para isso.

Além disso, como o Brasil não dispõe de uma tábua atuarial atualizada, de acordo com o ministro Ornélas<sup>169</sup>. Assim, é cabível criticar o mecanismo introduzido pelo fator previdenciário através da Lei 9.876/99 com base na expectativa condicional de vida no momento da aposentadoria, pois não existem dados específicos sobre a população de segurados do INSS, ou mesmo do Brasil, que possam permitir a elaboração de indicadores confiáveis e adaptados ao contexto do país, além de o procedimento ser controverso e passível de críticas pelo prisma metodológico. Apesar de a legislação adotar procedimentos corretos ao reduzir o valor do benefício de quem contribuiu menos tempo ou possui uma idade menor, a técnica utilizada não se revela adequada e pode ter como resultado uma fórmula de cálculo contestável pelo prisma técnico.

---

<sup>169</sup> Segundo declarações suas para a FSP, 14/11/1999.



Em suma, ao introduzir uma idade mínima ou reduzir o valor das aposentadorias através do chamado fator previdenciário, é necessário recorrer a justificativas mais consistentes em relação à realidade do perfil de mortalidade da população brasileira, pois, do contrário, estarão sendo promovidas mudanças com base em diagnósticos equivocados. Os resultados não serão efetivos do ponto de vista financeiro e podem deteriorar a situação social. Introduzir uma idade mínima segue os preceitos da técnica dos seguros sociais, conforme demonstram Beattie e Mc Gillivray (1997) e Mesa-Lago (2000), mas, no caso brasileiro, a idade estabelecida não pode se equiparar à da Europa, pois as condições de vida daqui são diferentes.

### **3.2.3.3 – Crise financeira da previdência brasileira, propostas de reforma e benefícios imprevisíveis**

Em relação aos benefícios imprevisíveis, a literatura existente e os dados apresentados têm sido contraditórios sobre qual é o caminho mais eficaz:

- ? a cobertura dos riscos via seguradoras, conforme a proposição de muitas das propostas de reformas estruturais apresentadas no Capítulo 2; ou
- ? a sua manutenção no regime geral e no âmbito dos fundos de pensão, de acordo com a tradição brasileira.

Os defensores da especialização dos riscos nas reformas estruturais acreditam que transferir os riscos de invalidez, morte prematura, doenças ou acidentes de trabalho para uma gestão através de seguradoras pode ser uma vantagem. A concorrência entre seguradoras poderia reduzir os custos, estimulando a adoção de medidas preventivas, como a melhoria da segurança no local de trabalho ou a prevenção de riscos de saúde, pois o custo das medidas preventivas é menor. Por outro lado, instituições como as seguradoras seriam mais eficientes para aferir o grau de invalidez dos segurados, considerando que a sua reinserção no mercado de trabalho reduz os seus custos com o pagamento de benefícios.

Os resultados da experiência chilena, que transferiu a gestão de riscos imprevisíveis para seguradoras e gestores especializados, são contraditórios. Por um lado, Mesa-Lago (1998) afirma que os gastos com benefícios imprevisíveis diminuíram, pois deduziam 1,2% dos salários em 1990 e essa parcela se reduziu para 0,6% em 1997, devido à melhoria da gestão de riscos imprevisíveis.

Já Mastrángelo (1999) demonstra que, do total de 3% sobre o salário pago a título de comissões para as AFP chilenas, foram transferidos 25,5% para as seguradoras cobrirem os riscos de invalidez e morte prematura. Já em 1998, esse total foi de 23,6%, tendo representado 18,2% em 1997. Os resultados de Mastrángelo (1999), portanto, não apresentaram a performance positiva apresentada por Mesa-Lago.

Por outro lado, a manutenção da gestão em conjunto dos benefícios previsíveis e imprevisíveis, sugerida pelas propostas de reformas não estruturais e adotada pela maioria dos países, apresentou uma melhoria da performance no Brasil, considerando os dados do INSS da Tabela 3.18. Entre 1990 e 1999, o número de benefícios imprevisíveis em relação ao total de benefícios mantidos do INSS se reduziu em 26,1%, e, ao considerar os gastos, a queda foi de 28,9%.

**Tabela 3.18**

Evolução do Número e das Despesas com Benefícios Imprevisíveis Mantidos pelo INSS entre 1990 e 1999  
Valores em percentuais

| Tipo de Benefício                      | Número |      |         | Despesas totais |      |         |
|--|--------|------|---------|-----------------|------|---------|
|  | 1990   | 1999 | 1999/90 | 1990            | 1999 | 1999/90 |
| <i>Aposentadorias por invalidez– a</i> | 16,1   | 11,5 | -28,2   | 13,3            | 8,7  | -34,5   |
| <i>Auxílios-doença– b</i>              | 4,5    | 2,2  | -51,8   | 3,8             | 2,8  | -25,9   |
| <i>Benefícios acidentários– c</i>      | 3,6    | 3,3  | -7,8    | 3,4             | 3,1  | -10,1   |
| <i>Benefícios imprevisíveis– a+b+c</i> | 35,7   | 26,4 | -26,1   | 20,5            | 14,6 | -28,9   |

Fonte: AEPS, Suplemento histórico –1999.

Quando se considera somente o número de benefícios, a queda mais efetiva se deu no auxílio-doença, seguido das aposentadorias por invalidez e, com uma variação menor, dos benefícios acidentários. No entanto, ao se considerar o total de despesas, a maior economia atingiu as aposentadorias por invalidez, seguidas, à distância, pelo auxílio-doença e, com uma performance mais modesta, os benefícios acidentários.

Os resultados obtidos na Tabela 3.18 refletem, em grande medida, o aumento dos gastos com benefícios previsíveis, mas não deixam de apontar uma melhoria na performance administrativa, que reduziu de forma sensível a incidência dos benefícios imprevisíveis sobre o total. Prova disso é que o número de aposentadorias por invalidez nos EUA é de 16% do total, segundo a SSA, enquanto, no Brasil, esse número é de 17,5%.

Os dados sobre os regimes de aposentadorias e pensões dos servidores e as EFPP são mais escassos e não permitem realizar uma análise mais abrangente no que diz respeito a benefícios imprevisíveis.

O total de benefícios por invalidez concedidos para o RJU, segundo o MPOG, representou 7,8% dos benefícios concedidos em 1996 e 30,3% em 2000. Apesar de a evolução percentual ser perceptível, é preciso considerar que o número de benefícios concedidos para inativos do RJU foi de 27.546 em 1996 e, em 2000, ele se reduziu para 5.563. Em 1996, foram concedidas 2.148 aposentadorias por invalidez, enquanto em 2000 esse total representou 1.686. De acordo com os dados apresentados, as despesas totais com aposentadorias por invalidez no RJU não podem ser consideradas um elemento de pressão sobre os gastos públicos.

Em relação às EFPP, as despesas com aposentadorias corresponderam a 2,46% do total em 1996, enquanto em 1999 esse mesmo total foi de 3,38%. Assim, apesar de haver um aumento, o número de aposentadorias por invalidez não tem um impacto significativo sobre o total das despesas das EFPP.

Em resumo, se forem comparados os dados do Chile, que realizou uma reforma do tipo estrutural, aos do INSS para o Brasil, que optou por uma reforma não estrutural, não é possível determinar se existe uma diferença perceptível de performance quando os riscos imprevisíveis são transferidos para gestores especializados. Os Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos e as EFPP não apresentaram problemas. Os resultados obtidos pelas EFPP, inclusive, indicam que a gestão em conjunto de benefícios previsíveis e imprevisíveis na previdência complementar pode ser eficiente para atender o público.

### **3.3 – CRISE PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA, PROPOSTAS DE REFORMA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS VARIÁVEIS EXÓGENAS AO SISTEMA**

Os críticos dos sistemas previdenciários públicos, como Feldstein (1997), James (1997) e o Banco Mundial (1994) consideram que essa forma de gestão é ineficiente em

termos administrativos e ineficaz para atender os segurados. Além disso, o sistema público não é efetivo para lidar com o envelhecimento, reduz o nível de renda potencial e cria entraves para um funcionamento adequado do mercado de trabalho. Diante disso, conforme foi analisado no Capítulo 2, seria necessário promover reformas estruturais. Mas Stiglitz e Orszag (1999), Mesa-Lago (2000), Modigliani (2001) e Barr (2001) recorrem à experiência internacional para refutar essa linha de argumentação. A controvérsia entre esses dois tipos de posicionamento também existiu no Brasil, embora num grau menor e, considerando a importância dessas questões para a condução das políticas, é preciso observar o tema à luz da realidade local e da experiência internacional, recorrendo, também, a argumentos de ordem teórica.

### 3.3.1 – CRISE DA PREVIDENCIA, PROPOSTAS DE REFORMA E QUESTÕES DEMOGRAFICAS

Conforme foi destacado no Capítulo 1, o sistema previdenciário brasileiro não deve apresentar problemas sérios em relação às questões demográficas até 2020. Embora o envelhecimento tenha por contrapartida um aumento da população idosa num ritmo maior que o do restante da população, as coortes em idade ativa devem, entre 2010 e 2030, atingir o seu nível mais elevado. A dificuldade existente no país é o reduzido número de contribuintes em relação à PEA.

Ainda assim, é necessário examinar em que medida as propostas de reforma apresentadas no Capítulo 2 são adequadas para enfrentar os desafios do envelhecimento populacional. As propostas de reformas estruturais foram enfáticas em afirmar que a sua sistemática, baseada num sistema de capitalização individual, é a melhor solução para eliminar os problemas decorrentes do envelhecimento da população e a redução do número de contribuintes em relação ao de beneficiários, pois, ao fixar o valor do benefício tomando por base o pecúlio constituído e a esperança condicional de vida no momento da aposentadoria, não existe nenhum tipo de subsídio entre gerações.

O argumento precisa ser mais bem qualificado. Conforme demonstraram Thompson (1998) e Barr (2001), quando aumentar a proporção de idosos, será necessário, em sistemas de capitalização, promover uma venda maior de ativos para pagar as aposentadorias, diminuindo o valor do mercado dos ativos do *portfolio* previdenciário, o

que implica a redução do valor dos benefícios. O fato de o sistema ser de capitalização, conforme enfatizou Thompson (1998), não elimina a necessidade de transferir recursos dos ativos para os inativos. A única diferença entre o regime de repartição e o de capitalização é que o primeiro faz transferências diretas, enquanto o segundo faz a mediação via mercados de capitais. A capitalização plena e individual não elimina, portanto, os riscos do envelhecimento demográfico.

A reduzida dimensão dos mercados de capitais da América Latina, segundo Uthoff e Bravo (1999) e Mesa-Lago (2000), aumenta o risco financeiro a ser suportado pelos segurados, pois existem escassos ativos disponíveis para os fundos de pensão. No Brasil, conforme demonstrou Studart (2000):

- ? as emissões de novos títulos foram insuficientes para absorver a oferta de recursos dos *portfolios* previdenciários, aumentando de forma desproporcional o preço dos poucos ativos existentes e, conseqüentemente,
- ? no momento do *boom* de aposentadorias, isso pode ocasionar uma severa deflação do valor dos ativos e a deterioração das condições de vida dos futuros beneficiários.

Resta saber se os defensores de reformas não estruturais podem encontrar alternativas que permitam enfrentar o envelhecimento sem onerar desproporcionalmente alguma das gerações. A literatura brasileira não tem analisado o problema por esse enfoque específico. No entanto, considerando Barros Silva, Melo, Pochmann e Matijascic (1998), é possível observar que existem várias formas de financiar uma transição demográfica:

- a) Se a opção pela reforma recair pela capitalização integral e imediata, a geração penalizada será aquela que contribuiu com os recursos para a constituição do ativo. Este seria, por exemplo, o caso do repasse dos ativos de empresas estatais ou dos recursos apurados com a sua venda para compor o capital inicial do fundo. Nas atuais circunstâncias, seriam as velhas gerações que financiariam esta reforma;
- b) Caso sejam elevadas as contribuições para constituir um fundo de capitalização coletiva integral, a atual geração de contribuintes arcará com os custos da geração aposentada e daquela que iniciou as contribuições no sistema antigo, não se beneficiando diretamente com estas contribuições, pois ela mesma constitui o pecúlio para financiar os seus benefícios; e
- c) Se o aporte de recursos necessários para a reforma se der com a emissão de títulos da dívida pública, serão as futuras gerações de contribuintes, ao pagar o resgate dos títulos via impostos, que arcarão com o ônus financeiro.

Não existem, portanto, opções neutras do ponto de vista do financiamento de uma reforma previdenciária e a manutenção de um sistema público de repartição também implica repassar o ônus entre gerações. No Brasil, é importante lembrar, uma parte importante dos ativos públicos foi vendida para abater a dívida externa e a possibilidade

de utilização de recursos da dívida ativa da União, incorporada pela recente reforma constitucional, é discutível, tendo em vista o grande risco de insolvência dos devedores do Estado, além da cobrança desses débitos ser um grande problema em termos operacionais. A única solução possível parece ser, conforme propunha na Inglaterra o Relatório Beveridge (1942) para o pós-guerra, a redistribuição do custo entre as diversas gerações, ou seja, mesclando a utilização de ativos públicos, a transferência de recursos via contribuições sociais e a utilização de recursos para constituir um fundo de reserva para ser gasto no momento em que se der a transição demográfica ou assegurar o bem-estar daqueles que não dispunham de um sistema público e universal de proteção social.

### 3.3.2 – PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDENCIA NO BRASIL E ATIVIDADE ECONOMICA

Defensores da reforma da previdência baseados em sistemas de capitalização, como Feldstein (1974, 1996), costumam afirmar que sistemas de repartição reduzem a poupança, pois não existe estímulo para que o segurado poupe para evitar a perda do padrão de vida na velhice. Outras análises, como as do Banco Mundial (1994) e James (1997), destacam não ser possível dizer se sistemas previdenciários baseados em transferências de recursos entre gerações reduzem a poupança, mas é possível afirmar que ela aumenta de forma significativa com sistemas de capitalização. Assim, a introdução de um modelo baseado em contas individuais pode ser um importante fator de desenvolvimento para a economia, ao contrário do que acontece com o sistema público de repartição, que não estimula o crescimento da atividade econômica. Mas, conforme poderá ser observado a seguir, um sistema de repartição possui efeitos positivos sobre a atividade econômica.

As propostas de reformas estruturais, como Instituto Liberal (1991), FIPE/PROSEG (1995), ABRAPP 1 (1992) e IBMEC (1992), apresentam o aumento da poupança como uma das principais justificativas para introduzir um sistema de capitalização plena e individual. Essa mesma justificativa foi apresentada no Chile, segundo Uthoff (1997), mas os resultados não confirmam as hipóteses dos reformadores, quando são analisadas as contas nacionais chilenas.

A participação da poupança na previdência no Chile, segundo Uthoff (1997), é negativa, se forem observados os indicadores macroeconômicos, pois o setor privado sempre arrecadou menos que o total gasto pelo setor público. Essa diferença, ao longo dos anos, somente aumentou, passando de 1,3% do PIB entre 1980 e 1984, para 2,4% entre 1985 e 1989 e, finalmente, para 3,4% entre 1990 e 1994. Houve, certamente, uma elevação na poupança nacional, que passou de 6,3% para 16,5% e 24,5% nos três períodos, mas, foram os resultados obtidos pelo governo aqueles que garantiram, nos momentos iniciais, a retomada da poupança, tendo em vista que a poupança privada somente ultrapassou a pública no último período, quando o crescimento do PIB já havia sido retomado. Segundo Uthoff (2001):

O efeito direto da reforma previdenciária sobre a poupança é reduzido. Dos 10% de aumento da poupança chilena sobre o PIB entre 1981-89 e 1990-99, somente 2,5% podem ser atribuídos à redução do déficit da previdência. Ainda assim, o aumento da poupança deve ser explicado pela absorção do déficit previdenciário por parte do setor público. Outras políticas importantes para explicar o aumento da poupança foram o incentivo aos investimentos e à poupança privada, que não tiveram nenhuma relação com a questão previdenciária. Elementos essenciais para o sucesso das políticas foram, ainda, o aumento da poupança do setor público, as políticas macroeconômicas adotadas para promover o crescimento em níveis próximos aos da capacidade instalada, as políticas de juros e câmbio, assim como as mudanças institucionais que incentivaram a estabilidade política, os direitos de propriedade, a solvência de ativos financeiros, além das políticas voltadas para o setor produtivo, sem esquecer do contexto internacional favorável. Uthoff (2001:32). Tradução minha.

Assim, o reequilíbrio das finanças públicas foi o elemento fundamental para a recuperação da economia chilena e para que pudesse ser financiada a transição de um regime de repartição para outro de capitalização, segundo Uthoff (1997). O papel do sistema previdenciário no Chile foi reduzido em relação à poupança após a reforma de 1981. Além disso, a poupança previdenciária privada acabou competindo com outras formas de poupança existentes, não sendo um elemento que acelerou o crescimento do PIB, sendo que esse papel coube ao esforço fiscal do setor público.

O estudo de Holzmann (1996), que não pode ser considerado especialmente crítico, pois reflete a preocupação do FMI com os desequilíbrios fiscais de países periféricos, também comprova que a poupança não aumentou no Chile com a reforma da previdência. Segundo o autor, a reforma teve um importante impacto sobre o mercado de capitais, mas seu impacto sobre a poupança foi negativo, ao contrário do que sugere a sabedoria convencional, pois a reforma previdenciária reduziu a poupança em 0,8% e 1,8% do PIB. Foi o crescimento da poupança do setor público que estimulou o

crescimento da poupança agregada. Roncada (2000) apresenta conclusões muito semelhantes.

Uthoff (1997) destacou, ainda, que mais de 60% dos ativos não foram dirigidos para novos investimentos, estando concentrados em títulos da dívida pública (cerca de 40% do total), e outros 10% se concentraram em depósitos a prazo. O financiamento habitacional respondia por 15% dos recursos, 5% estariam concentrados em papéis de empresas privadas e 30% em ações. Neste último caso, é importante destacar que as aquisições se concentraram em papéis já existentes. Assim, de acordo com a experiência chilena, existe a necessidade de se criarem mecanismos que, de fato, incrementem o produto nacional. Ao analisar a experiência brasileira e internacional com fundos de pensão, Studart (2000) apresentou algumas conclusões semelhantes:

"O crescimento dos fundos de pensão não aumenta a poupança agregada per se, o que é primariamente determinado por decisões de investimento e a oferta de *finance* pelas corporações. Todavia, os fundos permitem ter mecanismos mais estáveis para o *funding* de investimentos, considerando que eles demandam títulos de longo prazo." Studart (2000:51). Tradução minha.

As observações de Studart (2000) revelam que os resultados dos investimentos dos fundos de pensão no Brasil também não incrementam os investimentos e possuem um caráter especulativo, sendo assemelhados, portanto, às análises de Uthoff (1997) para o Chile, pois os recursos dos fundos de pensão não estariam aumentando os investimentos e sim pressionando os mercados de capitais, cujos resultados:

"Os mercados primário e secundário de capitais do Brasil se concentram em poucos títulos pertencentes a grandes companhias (públicas em geral). Assim, permitindo que os fundos de pensão adquiram títulos no mercado secundário ou cotas de fundos de investimento (que também compram títulos nos mercados secundários), ocorre um rápido crescimento do valor destes ativos. Ao contrário do que ocorre em economias desenvolvidas, os preços tendem a criar bolhas especulativas que podem estourar e causar prejuízos de longo prazo para estes mercados." Studart (2000:42). Tradução minha.

Assim, a experiência chilena e a brasileira vêm mostrando que as proposições de reformas estruturais com vistas a incrementar a poupança nacional devem ser vistas com muitas reservas. A estrutura de cada mercado de capitais e a sua dimensão são determinantes para transformar os recursos dos fundos de pensão em investimentos. Mercados mal estruturados e de dimensões reduzidas, como os de países em desenvolvimento, dificilmente podem auxiliar no esforço de crescimento sem a intervenção do Estado para redirecionar os recursos para investimentos produtivos.



Por outro lado, é importante analisar a importância do sistema previdenciário público brasileiro de repartição e seus efeitos sobre a economia, ao transferir recursos entre regiões e distribuir renda para populações com reduzido poder aquisitivo, introduzindo um efeito multiplicador da renda sobre as economias locais, conforme preconizava Keynes. Considerando somente os benefícios rurais, como o fazem Delgado e Cardoso (2000), uma parte importante dos rendimentos dos domicílios rurais são assegurados pelos rendimentos dos inativos rurais, pois:

"Enquanto na região Sul o peso do benefício previdenciário na composição do orçamento domiciliar representa 41,5% do total, na região Nordeste este peso é de 70,8% em média. (...) a contribuição de cada um dos dois principais componentes da renda domiciliar por faixa de salário mínimo permite comprovar uma situação tal que o benefício previdenciário é tão mais importante na conformação da renda domiciliar quanto menores as faixas de rendimentos consideradas, ocorrendo o inverso com o rendimento proveniente da ocupação principal dos membros da família." Delgado e Cardoso (2000:15).

Assim, a previdência é um importante veículo de garantia de renda no Brasil, incentivando as atividades nas localidades menores e mais pobres, especialmente nas regiões mais pobres e entre aqueles cujos rendimentos possuem um valor mais reduzido. Segundo Camarano, Tascom e Carneiro (1999), em 1996, as famílias com aposentados ou pensionistas possuíam um rendimento médio de R\$ 311,52, enquanto as que não contavam com inativos entre os seus membros obtiveram uma renda média de R\$ 236,78, considerando os dados da PNAD/IBGE.

Em suma, o sistema previdenciário brasileiro tem sido um importante mecanismo para redistribuir renda para os que possuem menores rendimentos, elevando a sua propensão marginal a consumir e garantindo um patamar de atividades econômicas nos Municípios mais pobres e regiões mais carentes. A redução dos valores dos benefícios poderia ter por contrapartida a fragilização financeira das economias locais, aumentando a concentração de renda e reduzindo ainda mais o potencial de crescimento econômico com um nível menor de demanda efetiva, conforme analisaram Keynes e Beveridge nos anos 1940. Um sistema baseado no regime de capitalização deve ser incentivado, mas a experiência brasileira e com países em desenvolvimento revela ser necessário monitorar as aplicações de recursos para garantir um nível mais elevado de investimentos e reduzir os riscos envolvidos em comportamentos de ordem especulativa, não sendo possível confiar somente na ação dos mercados de capitais para elevar a poupança, conforme propõem os defensores das reformas estruturais. Por fim, é necessário que a economia de um país crie mecanismos institucionais para

aumentar os investimentos sob pena de desperdiçar recursos por não atuar nas decisões de investir dos agentes econômicos.

### *3.3.3 – CRISE DA PREVIDENCIA BRASILEIRA, PROPOSTAS DE REFORMA, AUMENTO DO CONTINGENTE DE CONTRIBUINTES E MERCADO DE TRABALHO*

No capítulo primeiro, ao analisar a situação do mercado de trabalho e relacionar as suas dificuldades com a previdência social, foi possível demonstrar que o principal problema existente é a baixa incorporação da população ocupada à condição de contribuinte. Mesmo se for considerada somente a população empregada, existe um contingente expressivo que não contribui. O problema, conforme demonstrou Andrade (1999), se deu ao longo de toda a história da previdência no país, embora tenha sido mais grave nos momentos de crise e inflexão na atividade econômica.

Para equacionar essas dificuldades, as propostas de reformas estruturais brasileiras, apresentadas no Capítulo 2, buscaram inspiração naquelas que vêm sendo adotadas na América Latina. A opção de países como Chile, Colômbia e Argentina, segundo a definição de Mesa-Lago (2000), foi criar um pilar/camada baseado em contas individuais, reduzir as alíquotas das contribuições previdenciárias ou, em alguns casos, eliminar a parcela financiada pelos empregadores. Os reformadores, como Piñera (1991), acreditavam que, com tais medidas, seria possível elevar o número de contribuintes e, ao mesmo tempo, remover algumas das maiores dificuldades enfrentadas pelas economias, como o elevado custo dos encargos trabalhistas, que reduz a competitividade dos produtos destinados ao mercado externo.

As promessas dos reformadores do Chile e dos países que seguiram o seu exemplo nos anos 1990 não permitem afirmar que reformas estruturais incorporem um maior número de segurados à condição de contribuinte. O número dos que não pagam as contribuições sociais de forma regular, segundo Mesa-Lago (2000), oscila entre 40% e 75% do contingente de segurados inscritos na previdência e pode ser comparável àquele existente no Brasil, onde o número de não contribuintes equivale a 59% da PEA.

A competitividade também não parece ter sido afetada de forma positiva, pois, segundo dados apresentados por CEPAL (2000), a participação de produtos da América Latina em relação ao total do fluxo internacional de mercadorias se reduziu, apesar da

introdução de várias reformas como a tributária, do Estado ou da previdência. Esse argumento é válido também para países como Argentina, Chile ou Uruguai.

O problema da competitividade, portanto, envolve um volume maior de problemas do que o anunciado pelos defensores da agenda de reformas neoliberais, segundo a classificação adotada por Mesa-Lago (2000). Este aspecto teórico e empírico é analisado por Thompson:

"Tanto a teoria econômica como estudos empíricos sugerem que quando é permitido que os mercados de produtos, os mercados de mão-de-obra e os mercados estrangeiros de câmbio operem com razoável grau de liberdade, não é provável que as taxas da contribuição para a previdência social tenham especial relação com a competitividade internacional. Mercados de mão-de-obra e de produção que operam com liberdade têm probabilidade de garantir que quaisquer aumentos das contribuições previdenciárias são convertidos antes em níveis mais baixos de salários reais do que em custos comerciais mais altos. Todavia, o resultado não precisa prevalecer quando a combinação de programas antiinflacionários efetivos e políticas trabalhistas oficiais ou acordos privados de trabalho evita os ajustamentos salariais necessários para traduzir contribuições mais altas em salários reais mais baixos. Essa combinação pode criar uma ligação entre as contribuições previdenciárias e competitividade internacional, mas só quando os mercados estrangeiros de câmbio também não são completamente livres." Thompson (1998:89-90).

O problema da competitividade, portanto, não envolve apenas a questão da previdência, mas sim todo um conjunto relacionado ao mercado externo e à flexibilidade dos fatores de produção quando se trata de fazer os ajustes necessários.

Além disso, ainda que se suponha que o Brasil possui encargos muito elevados em relação aos demais países, é preciso considerar que os salários pagos no país estão entre os mais baixos da América Latina. Assim, ao falar do custo dos encargos, é necessário que se considere todo o leque de salários e não apenas o valor das alíquotas destinadas a garantir os direitos da proteção social, ou seja, este assunto somente se revelaria relevante no contexto brasileiro se o país estivesse observando um elevado crescimento do valor dos salários e uma participação crescente dos mesmos em relação à renda total. Mas, conforme demonstraram os dados das contas nacionais do IBGE no primeiro capítulo, a parcela dos salários e dos rendimentos dos autônomos se reduziu em relação ao PIB, enquanto a de impostos se elevou em cerca de 1%, cabendo ao excedente sobre o capital um aumento de quase 10% do PIB; ou seja, não são os ganhos dos trabalhadores ou os impostos que pressionam pelo aumento de participação sobre a renda total, não sendo válidos os argumentos

arrolados no que diz respeito à relação entre competitividade e contribuições previdenciárias.

Diante desse quadro, resta verificar se as propostas de reformas não estruturais apresentam soluções para o reduzido número de contribuintes em relação à PEA total em países como o Brasil e outros da América Latina. Tomando por base as propostas apresentadas no Brasil, ou os documentos elaborados pelos mesmos autores dessas propostas, o tipo de medida mais recorrente é a defesa de um controle mais estrito das regras ou leis referentes a obrigações perante a previdência social, ou seja, a punição com mais rigor daqueles que não contribuem, especialmente os empregadores que, em geral, são os responsáveis pelos registros e pelas transferências dos recursos devidos.

O melhor exemplo do elenco de medidas a serem adotadas para elevar o contingente de contribuintes foi apresentado pela ANFIP (2001). São dois os tipos de medida preconizados pela ANFIP (2001:114-123):

- ? Elevar o número de ações conjuntas de fiscalização entre a previdência social e o Ministério do Trabalho para assegurar os direitos sociais dos trabalhadores; e
- ? Promover ações de fiscalização em conjunto da previdência social com as demais instâncias do governo federal, além de uma colaboração mais estreita com Estados e Municípios, para o intercâmbio de informações sobre aqueles que têm dívidas referentes a impostos ou contribuições sociais.

O elevado grau de divisão das competências em matéria de fiscalização e o reduzido contingente de fiscais, que, no caso do INSS, é de apenas 3.800 em atividade são, sem dúvida, problemas sérios, que dificultam o controle das contribuições e a punição daqueles que não respeitam as leis.

Por fim, resta acrescentar algumas observações sobre problemas recorrentemente debatidos no cenário internacional no que diz respeito à previdência e aos seus efeitos sobre o mercado de trabalho. Uma das críticas recorrentes é o fato de a previdência estimular a saída mais precoce do que o necessário, tendo em vista que o segurado atinge as condições necessárias para solicitar a aposentadoria e prefere passar para a inatividade. De acordo com Thompson (1998):

"Como estão estruturados hoje, muitos programas de previdência oferecem pouco incentivo no sentido de continuar a trabalhar após alcançar a idade de aposentadoria. Quer essa estrutura represente uma política social adotada conscientemente, quer se trate de inadvertência, é provável que revisões estruturais destinadas a aumentar o incentivo para continuar trabalhando se mostrem desejáveis à medida que as populações continuem a envelhecer.

(...)

O que não se sabe é se o aumento da atividade econômica assim produzida iria contrabalançar o custo dos pagamentos adicionais de benefícios." Thompson (1998:78-79).

A situação analisada por Thompson não parece ser relevante para a análise do caso brasileiro, pois o Brasil não exige que o inativo se retire do mercado de trabalho. Conforme destacaram Stephanes (1998), Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) e Draibe e Matijascic (2001), a possibilidade de acumular os rendimentos da atividade produtiva e da aposentadoria estimula o segurado a solicitar o benefício, logo que for possível, para aumentar os seus ganhos, impedindo a utilização da aposentadoria para criar novas vagas no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, especialmente entre os mais jovens. Essa questão não foi abordada pela reforma constitucional e vem representando um dos maiores obstáculos à melhora da situação social do país, com a redução do desemprego e, ao mesmo tempo, à redução do crescimento das despesas da previdência. Um país com renda baixa e um elevado nível de desemprego estrutural não pode permitir que uma iniquidade dessa natureza continue ocorrendo.

### **3.4 – REFORMA E CRISE DA PREVIDÊNCIA NA PERSPECTIVA DO DISSENSO**

Ao considerar as projeções econômico-financeiras dos gastos previdenciários, não é possível afirmar que as propostas e reformas estruturais tenham um melhor desempenho que as não estruturais. A redução dos tetos a curto prazo é uma solução que aumenta o déficit e passa a apresentar resultados melhores somente no horizonte de 2030. Introduzir a idade mínima para fins de aposentadoria e, sobretudo, reduzir o piso de benefícios são soluções do tipo não estrutural que apresentam resultados mais efetivos. Mas, no último caso, isso pode se traduzir em redução do poder de compra dos inativos, a julgar pela evolução histórica do valor do salário mínimo, aumentando o nível de pobreza do país.

Não é possível, também, afirmar que as propostas de reformas estruturais tenham melhores resultados que as não estruturais no âmbito da gestão. Os custos administrativos das EFPP no Brasil e, sobretudo, dos fundos de pensão nos países que promoveram reformas na América Latina são mais elevados. A experiência brasileira

comprovou, assim, que é possível melhorar o desempenho administrativo no âmbito da gestão pública.

As promessas das reformas estruturais da América Latina não foram cumpridas, não podendo servir de inspiração para o Brasil, pois:

- ? a concorrência não reduziu os custos administrativos; e
- ? a eliminação da alíquota do empregador não aumentou a arrecadação.

Em países como Chile, Colômbia e Argentina, o Estado continuou precisando subsidiar o sistema devido aos custos de transição e é muito elevado o número de segurados que necessitam de subsídios para terem direito ao piso de benefícios. A conjunção de impostos e contribuições sociais, prevista pela Constituição brasileira de 1988, é uma solução necessária, especialmente num contexto marcado pela queda do emprego e da massa salarial. O desafio histórico de incorporar mais contribuintes à previdência e aumentar a arrecadação não foi vencido nem aqui, nem no restante da América Latina.

No que diz respeito aos benefícios, nos quais se concentrou a reforma mais recente, existem alguns problemas a considerar:

- ? As aposentadorias e pensões de servidores públicos eram concedidas muito prematuramente e pagavam valores elevados em relação ao INSS. O primeiro problema foi equacionado com a introdução de uma idade mínima. Já o segundo problema persiste, por enquanto, mas, com a possibilidade de criar EFPP no serviço público, é possível que o problema seja contornado para os futuros inativos;
- ? No contexto das EFPP, as novas regras, que aumentam o controle atuarial e privilegiam os planos de contribuições definidas, devem diminuir os riscos de inadimplência, mas reduzem as garantias dos trabalhadores em relação aos rendimentos esperados para o momento da aposentadoria; e
- ? No INSS, a introdução de uma fórmula de cálculo que fixa o valor da aposentadoria conjugando a idade e o tempo de contribuição é uma medida correta do ponto de vista atuarial, mas os instrumentos utilizados são passíveis de questionamento no contexto dos indicadores demográficos e de mortalidade existentes no Brasil. Esses instrumentos, provavelmente, superestimam as projeções de despesas e estimulam a adoção de novas reformas que reduzam as transferências para os inativos. Mas quaisquer tentativas de redução do déficit que afetem as despesas possuem limitações e riscos para a qualidade de vida dos aposentados, pois exigem cortes recorrentes nos gastos e tendem a ser inefetivas, pois o problema central é o reduzido número de contribuintes do país.

O envelhecimento exige atenção, pois é acelerado. Mas, até 2020, a PIA se manterá elevada e a relação de contribuintes e beneficiários não será um problema sob o prisma demográfico; o desafio consiste, portanto, em incorporar um contingente populacional

maior. Depois de 2020, o problema vai requerer atenção e a constituição de fundos para garantir a equidade intergeracional será um elemento central na agenda previdenciária.

O regime financeiro de capitalização parece menos propenso a ser afetado com o envelhecimento da população, mas, conforme comprovou Barr (2001), ele também não é imune ao problema, pois a venda mais acelerada de ativos num determinado momento reduz os ativos dos fundos previdenciários e diminui o valor das aposentadorias. Já um regime de repartição com benefícios definidos acaba por requerer um aumento das contribuições e aumenta as transferências para os idosos. Mas isso pode ser contrabalançado por um aumento da produtividade e pela redução da população de crianças e jovens que depende da PIA.

O confronto entre as propostas de reformas estruturais e não estruturais em relação ao dinamismo da economia é incerto e não permite afirmar que regimes financeiros de capitalização elevem a poupança e, por conseguinte, o PIB de um país. São as decisões de investir dos agentes que induzem ao crescimento econômico e as experiências do Brasil e da América Latina têm mostrado que relacionar "poupança previdenciária" e crescimento econômico são proposições inócuas. Isso não significa que esses recursos não possam ser uma importante fonte de *funding*, mas, para tanto, serão necessárias políticas de investimentos organizadas no âmbito nacional com metas de produção e desempenho predefinidas.

Por outro lado, conforme lembraram Singh (1995) e Modigliani (2001), sistemas de repartição permitem elevar a propensão a consumir e podem elevar o nível potencial de atividades com o incremento da demanda efetiva, nos termos formulados por Keynes. A experiência brasileira com o aumento do piso de benefícios para um salário mínimo e o aumento da cobertura de trabalhadores rurais e outros, com baixos rendimentos, que pouco contribuíram para a previdência é uma prova irrefutável da importância da seguridade para a redistribuição de renda e para o aumento do nível de atividades das economias das localidades mais carentes do Brasil. Assim, é possível aumentar o nível de atividades de uma economia com a redistribuição de renda e não somente com um aumento dos investimentos.

Pelo prisma do mercado de trabalho, por fim, a dicotomia entre propostas de reforma estruturais e não estruturais também não parece poder resolver a questão de forma satisfatória para enfrentar os reais problemas brasileiros, pois:

- ? a experiência de países como o Chile demonstrou que a redução das alíquotas de contribuição não elevou o número de contribuintes e não reduziu a sonegação;
- ? a redução das alíquotas de contribuição para a previdência não parece, também, poder elevar o nível de emprego das economias; e
- ? a alteração das regras de benefícios, com a redução dos valores dos proventos, não criou estímulos para que se permaneça por mais tempo no mercado de trabalho, pois é possível acumular salários e benefícios. Mas, mesmo que isso não fosse possível, é preciso verificar se o desemprego e a redução dos salários não estimulam a aposentadoria precoce. Já o aumento da idade mínima para a passagem para a inatividade é um meio mais efetivo para atingir esse fim.

Assim, em questões relativas ao trabalho, as propostas de reformas não estruturais, que intervêm de forma direta sobre os parâmetros da legislação previdenciária, apresentam resultados mais efetivos que os das reformas estruturais que procuram explorar os mecanismos de mercado.





"Em épocas de crise como a que vivemos cumpre deixar de lado muitas das idéias recebidas, particularmente as explicações que pretendem deixar de lado as responsabilidades morais das elites. Temos o dever de nos interrogar sobre as raízes dos problemas que afligem o povo e repudiar posições doutrinárias fundadas num reducionismo econômico. Como ignorar que os germes já corroíam o nosso organismo social na fase de rápido crescimento das forças produtivas do país?"

Celso Furtado. *Em Busca de um Novo Modelo*

**CONCLUSÃO  
GERAL**



## SÍNTESE CONCLUSIVA

A cobertura de benefícios da previdência brasileira é virtualmente universal, enquanto a condição de contribuinte nunca ultrapassou o patamar equivalente a 60% da PEA. Esse é o problema central que nunca foi solucionado, pois afeta as finanças ao reduzir a base de arrecadação e o valor das aposentadorias (os que contribuem de forma irregular recebem proventos de valor muito baixo).

Não é cabível, neste escopo, retomar todas as análises e indicadores que confirmam os argumentos apresentados a seguir. A meta é sintetizar as principais contribuições da Tese e sugerir uma nova agenda de pesquisas.

A reforma implantada a partir de dezembro de 1998 não eliminou os problemas enfrentados pelo complexo previdenciário brasileiro, pois ela se restringiu a dificultar o acesso aos benefícios e reduzir o valor deles. Muitas distorções, efetivamente, existiam, mas é preciso analisar o problema duma perspectiva mais cuidadosa:

- ? no âmbito do serviço público e das EFPP, os regulamentos de benefícios eram, e ainda são, no primeiro caso, questionáveis sob o prisma da equidade num país marcado pela forte concentração de renda; mas,
- ? no âmbito do INSS, a previdência foi a política mais efetiva para redistribuir renda para as regiões carentes, ainda que existam distorções.

Não distinguir as diferenças entre o INSS e o restante do complexo previdenciário permitiu aglutinar interesses contraditórios e impedir a concretização da reforma, sobretudo no âmbito do serviço público.

Não basta reduzir o valor e dificultar o acesso aos benefícios do INSS, pois seus valores são reduzidos, sendo necessário elevar o nível de receitas. O problema pode ser encarado de duas óticas divergentes:

- ? considerar que ele não existe, pois a seguridade criou mecanismos estáveis de financiamento e basta aplicar os princípios inscritos na Constituição de 1988, não havendo, portanto, déficit ou inviabilidade atuarial; ou
- ? defender a criação de mecanismos que façam com que o valor dos benefícios seja equivalente ao total de contribuições vertidas e cada um se responsabilize por cumprir as regras em seu próprio proveito.

As duas respostas contêm elementos verdadeiros, mas insuficientes, pois:

- ? Embora seja possível obter equilíbrio financeiro com múltiplas fontes de receita, a manutenção das distorções aumenta o nível potencial de despesas e a falta de uma política de inclusão de segmentos da população que não contribuem diminui a base de arrecadação, reduz a credibilidade da instituição e pode exigir um aumento recorrente de alíquotas de impostos; e
- ? Ao atrelar as contribuições aos benefícios, é cristalizado um quadro que transige com a evasão e a elisão fiscal. O resultado disso, no momento da aposentadoria, são rendimentos insuficientes, colocando o inativo em situação de pobreza e requerendo a adoção de políticas compensatórias que elevem os gastos do Estado ou reduzam a disponibilidade de renda das famílias.

Em outras palavras, é preciso recuperar, no âmbito do Estado e do complexo previdenciário em particular, a capacidade de planejar a longo prazo para articular os imperativos de ordem fiscal com aqueles requeridos por uma política de transferência de renda. Assim, para conciliar as contradições entre as questões fiscais e as referentes à política social, é fundamental:

- ? por um lado, já que a previdência requer a adesão compulsória, assegurar o cumprimento da lei para que a miopia de alguns ou a desobediência aos preceitos tributários de outros não elevem o ônus para os demais; e
- ? por outro lado, dadas a pobreza da população e a universalização tardia dos direitos sociais, manter elevados a arrecadação de recursos fiscais e o volume de transferências de recursos para aqueles que não puderam contribuir.

A necessidade de transferências maciças de impostos para a seguridade somente pode se reduzir ao longo de uma geração, caso seja possível elevar o contingente de contribuintes. Nesse sentido, os anos 1990 foram estéreis, pois o número de empregos que respeitam as leis trabalhistas se reduziu. Assim, coube ao INSS transferir renda para um contingente crescente de inativos que pouco ou nada contribuíram, não se beneficiando do aumento da PEA, que poderia ampliar a base de arrecadação.

As propostas de reforma, sejam elas estruturais ou não estruturais segmentadoras, não conseguem resolver os problemas em virtude de limitações como:

- ? insistir na crença em mecanismos que procuram ajustar automaticamente o valor das contribuições aos de benefícios;
- ? acreditar que uma gestão mais eficiente, que coloque a concorrência ou a eficiência em foco, pode, por si só, eliminar as dificuldades existentes; ou
- ? defender que a mera remoção das iniquidades nos regulamentos de benefícios é suficiente para eliminar o déficit entre contribuições e benefícios.

Num contexto como o brasileiro, em que mais de 70% dos benefícios equivalem a um salário mínimo, um nível de contribuição insuficiente terá como resultante um montante de subsídios elevado. Políticas que fixem os valores dos benefícios em função das

contribuições realizadas ou, ainda, via mensuração dos riscos individuais não resolvem os problemas fiscais, a menos que se reduza o valor do piso, aumentando a pobreza entre os idosos. Em outras palavras, o problema que afeta a previdência é, em grande parte, exógeno ao sistema, tendo em vista que os rendimentos da PEA são reduzidos e poucos são os empregadores que respeitam os direitos sociais.

Os princípios da seguridade defendidos por propostas de reformas não estruturais universalistas permitem financiar o sistema sem déficit. A manobra contábil adotada pelos formuladores das políticas econômicas dos anos 1990, que não trata a seguridade como um todo e desvia parte de seus recursos para outros fins, tornou a previdência a principal vilã, responsável pelos desajustes nas contas públicas, embora isso não tenha sentido pelo prisma legal. Além disso, ao serem subtraídos recursos da saúde, assistência e previdência, reduziram-se o valor das prestações e a qualidade dos serviços prestados.

Mas, mesmo mantendo intacta a sistemática de financiamento da seguridade prevista em 1988, é essencial aumentar o número de contribuintes. Do contrário, será mantida uma situação que "acomoda" os problemas, pois os benefícios são pagos regularmente aos idosos ou inválidos com baixos rendimentos, mas nunca é rompida a situação de pobreza, pois uma parte ponderável dos recursos são destinados aos que não contribuem, não sendo possível aumentar o valor das demais aposentadorias ou promover novos programas sociais para outros segmentos da população.

Diante dos dilemas colocados até o momento, é preciso destacar que o destino do complexo previdenciário brasileiro depende, em grande medida, do que vai ocorrer no ambiente externo à sua órbita.

Os problemas relativos ao envelhecimento, embora preocupantes, são previsíveis, sendo possível organizar políticas que permitam contornar as dificuldades existentes através do planejamento.

O nível de atividades da economia é fundamental para o equilíbrio financeiro do complexo previdenciário, não importando se o regime financeiro é de capitalização ou repartição. Um desempenho positivo, no primeiro caso, ajuda a valorizar os ativos, ao abrir maiores perspectivas para investimentos rentáveis. Já no segundo caso, com um desempenho positivo, é mais provável que o nível de emprego e da massa de rendimentos dos ocupados possa se elevar, o que ajuda a aumentar a arrecadação.

A relação entre crescimento econômico e aumento da massa salarial ou do nível de emprego pode não ser direta, pois, nos anos 1990, os momentos de recuperação não se traduziram num aumento da oferta de empregos ou da participação dos salários no PIB. Mas, ainda assim, o crescimento cria condições mais propícias para o desempenho das finanças previdenciárias.

Resumindo, a melhoria da situação financeira da previdência e o aumento do valor dos benefícios somente ocorrerão se houver um aumento do dinamismo na atividade econômica, ao contrário do que vem ocorrendo desde 1981. Isso não significa, porém, que não devam ser promovidas novas reformas no âmbito gerencial, do financiamento e dos benefícios, para tornar a proteção previdenciária mais efetiva. Essas reformas devem atingir o complexo previdenciário em geral, pois a tendência internacional é aprofundar a partilha dos riscos em diferentes instituições públicas e privadas para transferência de renda para os inativos.

Uma parte importante das mudanças foi viabilizada pelas novas leis referentes à previdência complementar, sobretudo quando se considera que a União, estados e municípios podem criar fundos de pensão para substituir os atuais regimes de aposentadorias, permitindo que seja estabelecido um nível de contribuições compatível com o de benefícios. Nessas circunstâncias, é possível remover as dificuldades para financiar os gastos com inativos que representam uma parcela importante do orçamento público nas três esferas de governo.

As mudanças nas EFPP removeram muitas das dificuldades atuariais de planos de benefícios definidos. Mas a ausência de um órgão público para realizar resseguros e a insistência em estimular planos de contribuição definida reduzem o grau de proteção dos segurados, deixando-os à mercê das oscilações de mercado. Se uma parcela substantiva dos rendimentos dos aposentados for paga pelas EFPP, é preciso conferir maiores garantias, pois, do contrário, não será possível manter as posições relativas dos inativos na estrutura social, conforme prevê a previdência.

Nos atuais sistemas de aposentadorias do serviço público não existem muitas alternativas para remover as dificuldades de financiamento. A redução dos valores dos benefícios passa por novas reformas constitucionais. É necessário discernir, também, quem, nesse âmbito, efetivamente se apropria de recursos de maneira indevida, não tratando igualmente os desiguais, tendo em vista que muitos dos proventos possuem valores reduzidos.

No regime geral, ainda é necessário traçar um perfil do beneficiário, mostrando quanto tempo ele permanece nessa condição e com que idade cessa uma aposentadoria. Isso permite prever o volume de despesas nos próximos anos com mais rigor. Os dados apresentados pelas atuais projeções econômico-financeiras superestimam os gastos e estimulam a adoção de reformas que reduzem o valor da aposentadoria ou adiam a passagem para ela. Se essa hipótese for verdadeira, esse tipo de reforma não equilibra as finanças e pode ser socialmente injusto.

É preciso verificar qual é o perfil etário, de ocupação e de rendimentos dos que acumulam benefícios e empregos. A possibilidade de o inativo acumular vários proventos pode significar uma apropriação indevida de recursos e, ao eliminar-se essa distorção, é possível liberar esses postos de trabalho, reduzindo o desemprego no país.

O papel social do INSS é importante, mas é preciso observar se o público-alvo está sendo atendido. As regras relativas ao tempo de contribuição, que vêm sendo introduzidas desde 1991, excluem os idosos que não se encontram em situação de indigência, mas também não contribuíram o suficiente para se aposentar. Isso requer cuidados, sobretudo numa sociedade que garante o respeito pelas leis trabalhistas.

É necessário traçar, também, um perfil preciso dos contribuintes e não contribuintes para saber qual é a perda de arrecadação e onde ela se concentra em termos regionais, em relação a gênero, situação de domicílio, porte da empresa, valor dos rendimentos e condição de ocupação. Seria interessante, ainda, verificar como esse quadro foi modificado ao longo do tempo, aprofundando os estudos já existentes.

Existem estimativas relativas às perdas de arrecadação, mas ainda é necessário realizar um mapeamento mais preciso, pois somente assim será possível estabelecer uma base de tributação mais abrangente. É preciso observar, portanto, se existem problemas inerentes à legislação ou se eles ocorrem devido à falta de fiscalização.

Não foi divulgado nenhum estudo que possa mensurar a eficácia e a efetividade das ações de previdência sob o aspecto de política pública. Assim, não é possível avaliar, por exemplo, se as ações gerenciais, a cobertura do sistema e o valor dos benefícios pagos são adequados às necessidades dos segurados e cidadãos.

Ainda no âmbito da previdência brasileira, é cabível um estudo detalhado sobre o escopo da seguridade, além do acompanhamento das execuções orçamentárias para verificar em que medida ela financia ou é financiada pelo Orçamento Fiscal.



É preciso conhecer melhor as experiências internacionais para compreender se as reformas adotadas em outros países foram efetivas. Nesse sentido, é necessário descrever quais foram os novos arranjos institucionais e financeiros adotados para superar as dificuldades de uma conjuntura em que o emprego de longa duração não é mais uma realidade. São múltiplas as experiências que associam sistemas públicos, regimes de capitalização e gestão privada, não existindo apenas a capitalização plena e individual, conforme vem sendo debatido na América Latina, sendo necessário conhecer melhor e analisar as demais combinações entre esses fatores.

O debate brasileiro limitou-se a discutir ações que visassem à redução dos gastos e à mudança de regras que beneficiavam determinadas categorias socioprofissionais. Não foi analisada a possibilidade de introduzir novas modalidades de benefícios como, por exemplo, o afastamento temporário do trabalho que não seja por motivo de doença. Seria possível a previdência transferir recursos por tempo limitado para financiar os trabalhadores em busca de requalificação ou, ainda, para que usufríssem de um tempo livre maior que os períodos de férias, não sendo necessário esperar o momento da aposentadoria para ter acesso a esse direito.

A agenda de estudos precisa, enfim, ter como meta verificar em que medida a previdência pode estimular a retomada do processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro. Até aqui, apesar dos problemas assinalados, é possível apresentar um balanço otimista quando é levada em conta a trajetória do complexo previdenciário brasileiro até o presente.

## BIBLIOGRAFIA

### - Documentos Oficiais de Governo, Legislativo e Instituições Multilaterais

BANCO MUNDIAL (1994). *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press.

BANCO MUNDIAL (1995). *Brazil: Social insurance and private pensions*. Washington: Worldbank (Country Report).

BANCO MUNDIAL (2001). *Brazil: Critical Issues in Social Security*. Washington: Worldbank (Country Report).

BRITTO, A. et al. (1992). "Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social da Câmara dos Deputados". Brasília: CEPAL, Pesquisas, v. 1.

COMISSÃO EXECUTIVA DA REFORMA FISCAL. (1992). *Reforma fiscal: delineamento básico*. Brasília: Ministério da Economia Fazenda e Planejamento.

FEGHALI, J (1999). Relatório do Projeto de Lei N.º 1527. Brasília, Câmara dos Deputados - Comissão de Seguridade Social e Família.

FMI. (1992). *Opções para a reforma da seguridade social*. Washington D.C.: FMI (mimeo).

MINISTÉRIO DA FAZENDA (1998). *Programa de Estabilização Fiscal*. Brasília, Ministério da Fazenda.

MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL (1998). *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 33-A. (1995). In MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Reforma da Previdência*. Brasília: MPAS.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 51. (1991). In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO. *Boletim Macroeconômico*, Brasília, Ministério da Fazenda. Vários números.

SECRETARIA ESPECIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: *Boletim Estatístico de Pessoal*, Brasília: SEAP, vários números

UNITED NATIONS. (1998). *World Population Prospects*. New York: ONU.

### - Propostas de reforma e Emendas Constitucionais para reformar a previdência

ABRAPP 1 (1992). Proposta de Reforma da Previdência 1. In *Cenários da Previdência Social e Reflexos para os Fundos de Pensão*. São Paulo ABRAPP.

ABRAPP 2 (1992). Proposta de Reforma da Previdência 2. In *Cenários da Previdência Social e Reflexos para os Fundos de Pensão*. São Paulo ABRAPP.

ANFIP (1995). *Reforma da seguridade social no Brasil*. Brasília: ANFIP.

BANCO MUNDIAL (2001). *Brazil: Critical Issues in Social Security*. Washington: Worldbank (Country Report).

BERNARDI, C. (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRITTO, A. et al. (1992). "Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social da Câmara dos Deputados". Brasília: CEPAL, Pesquisas, v. 1.

CENTRAL ÚNICA dos TRABALHADORES. (1996). *Previdência social: quadro atual e alternativas: diretrizes para as propostas da CUT*, mimeo.

COMISSÃO EXECUTIVA DA REFORMA FISCAL. (1992). *Reforma fiscal: delineamento básico*. Brasília: Ministério da Economia Fazenda e Planejamento.

FEBRABAN. (1992). *A previdência social no Brasil: a proposta de reforma da Febraban*. São Paulo: MCM consultores associados.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO RIO GRANDE DO SUL (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

FIESP. (1992). Revisão Constitucional. In *Revista da Indústria*. São Paulo: FIESP.

FIPE/PROSEG. (1993). *Proposta FIPE/PROSEG para a reforma da seguridade e da previdência social*. São Paulo: FIPE/USP.

FIPE/PROSEG. (1997). *O custo do atraso*. São Paulo: FIESP/CIESP.

FMI. (1992). *Opções para a reforma da seguridade social*. Washington D.C.: FMI (mimeo).

FORÇA SINDICAL (1992). *Um projeto para o Brasil- uma proposta da Força Sindical*. São Paulo: Kandir e associados (Relatório de Consultoria).

FÓRUM DAS ENTIDADES DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

FURLAN, V. (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

INSTITUTO ATLÂNTICO. (1995). Reforma da previdência. In *Cadernos do Instituto Atlântico no. 10*. Rio de Janeiro: Instituto Atlântico.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS. (1992). In NESS, W. L. , GUEDES, E e MONTEZANO, R. M.. Previdência social no Brasil: Evolução recente, perspectivas e princípios para reformulação In *Revista Brasileira de Mercado de Capitais* v. 17 n. 45. Rio de Janeiro: IBMEC.

INSTITUTO LIBERAL. (1991). *Previdência social no Brasil: uma proposta de reforma*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal.

JOHNSON, R. (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

JORGE E. (1993). Proposta de Emenda à Constituição 172. Brasília: Câmara dos Deputados.

MACIEL, L. (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

MAGRI, A. (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. (1999). Reforma Estrutural Da Previdência: Uma Proposta Para Assegurar Proteção Social e Equidade. IPEA Texto Para Discussão No. 690.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (1995). Proposta do PT para a Reforma da Previdência Social In *Cadernos PT*. São Paulo: PT.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 33-A. (1995). In MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Reforma da Previdência*. Brasília: MPAS.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 51. (1991). In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

SIMONSEN, M. H. (1992). Bases para a reforma tributária e a reestruturação da previdência. In Reis Velloso, Fórum nacional: Combate à inflação e reforma fiscal. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

TEIXEIRA, A. (1990). Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Texto para Discussão 249).

VASCONCELOS, A. (1992). Propostas de reforma da previdência social. In BRITTO, A. *Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados.

### - Teses, livros e artigos

ALÉM, A. C. D. de & GIAMBIAGI, F (1997). *Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RIO (Texto para Discussão nº 374).

ALMEIDA, S.C.F. (1992). *As contribuições sociais de empregadores e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e evasão*. Brasília: IPEA (Documento de Política)

ALMEIDA, S.C.F (1993). *Reforma das contribuições sociais e seus impactos quantitativos*. São Paulo : IESP/FUNDAP (Relatório de Consultoria).

ANDRADE, E. G. (1999). (Des)Equilíbrio da previdência social brasileira 1945-1997. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG (Tese de Doutorado).

ANDRADE, E. G. (2000). Componentes econômico, demográfico e institucional no (Des)Equilíbrio da previdência social brasileira. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG (mimeo).

ANFIP (1995). *Reforma da seguridade social no Brasil*. Brasília: ANFIP.

ANFIP (1998)- *Dinheiro pelo Ralo*. In, Revista de Seguridade Social, Brasília: ANFIP.

ANFIP (1999). "A Controvérsia sobre o Déficit da Previdência Social". In Revista de Seguridade Social. Brasília: ANFIP.

ANFIP (2000). *Dinâmica socioeconômica e previdência sistêmica*. Brasília: ANFIP.

ANFIP (2001)- Associação dos Fiscais de Contribuições Previdenciários. *Economia, seguridade e previdência em enfoque não ortodoxo*. Brasília: ANFIP.

AZEREDO, B (1990). *Da previdência à seguridade: os perigos da transição*. Rio de Janeiro: UFRJ, (Texto para Discussão n. 228).

AZEREDO, B (1993). O Sistema Previdenciário Brasileiro na Revisão Constitucional: Análise das Propostas de Reforma. Rio de Janeiro: CIEPP (Texto para Discussão Nº 14).

BALTAR, P.E.A. (1996). Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. In *Economia e Sociedade* (6). Campinas: Instituto de Economia.

BALTAR, P.E.A. (1998). *Emprego e Informalidade das Ocupações Urbanas no Brasil dos Anos 90*. Caxambú: ABEP (anais do XI Encontro Nacional).

BALTAR, P., DEDECCA, C. S. E HENRIQUE, W (1996). Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta.

- BANCO MUNDIAL (1994). *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (1995). *Brazil: Social insurance and private pensions*. Washington: Worldbank (Country Report).
- BANCO MUNDIAL (2001). *Brazil: Critical Issues in Social Security*. Washington: Worldbank (Country Report).
- BARRIENTOS A.(2001). Welfare regimes in latin america. University of Hertfortshire. Draft.
- BARR, N. (2001). Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília, MPAS Coleção Previdência Social série traduções.
- BARROS SILVA, P. L. (1984). *Atenção à saúde como política governamental*. Campinas, IFCH/UNICAMP (Dissertação de Mestrado).
- BARROS SILVA, P. L. B. (1992). *Limites e Obstáculos à reforma do estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República*. São Paulo: FFLCH/USP (Tese de Doutorado).
- BARROS SILVA, P. L. B.; MELO, M A; POCHMANN, M E MATIJASCIC, M. (1998). *Reforma da Seguridade Social no Brasil*. Washington, IRDC. Research Report.
- BARROS SILVA, P. L. e MELO, M. (1998). "Reforma da Seguridade Social no Brasil." Campinas-NEPP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Unicamp. Pesquisas - Série Cadernos de Pesquisas. Fevereiro, Caderno No. 39.
- BEATTIE, R., MCGILLIVRAY, W. (1997). Uma estratégia arriscada: reflexões acerca do informe do Banco Mundial intitulado envelhecimento sem crise 1. In *Conjuntura Social V7 n3*. Brasília: MPAS.
- BEATTIE, R., MCGILLIVRAY, W. (1997a). Uma estratégia arriscada: reflexões acerca do informe do Banco Mundial intitulado envelhecimento sem crise 2- réplica a Estelle James. In *Conjuntura Social v7 n3*. Brasília: MPAS.
- BELTRÃO, K. I. (1999). Dependência da população idosa: uma visão previdenciária In *Como vai a população brasileira v4 n1*. Brasília: IPEA.
- BERNARDO, P. (1998). *Orçamento da União e Previdência Social*. Brasília, Partido dos Trabalhadores.
- BEVERIDGE, W. (1942). *Social insurance and allied services: Repport by command of His Majesty*. Londres: Parlamento Britânico.
- BONILLA, A. G., CONTE-GRAND, A. (1997). *Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: crónicas y reflexiones*. Santiago de Chile: OIT.
- BORZUTSKY, S. (2001). Chile's pioneering privatization. In Dixon, J. and Hyde, M. *The marketization of social security*. Westport. Greenwood Publishers.
- BRAGA, J. C e BARROS, SILVA, P. L. (1981). *A crise previdenciária: sinais de impasse na política social*. Brasília: Revista do PMDB.
- BRAGA, J. C. e PAULA, S. G. *Saúde e previdência*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- BRANT. R. (2001). Reforma da previdência em um ambiente democrática In *Conjuntura Social*, v12 n2. Brasília, MPAS.
- BRITTO, Antônio et al. (1992). "Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social". Brasília: CEPAL, Pesquisas, v. 1.
- BROOKS, S. (2000). *Social Protection and Economic Integration: The Politics of Pension Reform in an Era of Capital Mobility*. Unpublished Manuscript, Duke University.

- BROOKS, S. JAMES, E. (2001). The Political Economy of Structural Pension Reform. In: Holzmann, R. e Stiglitz, J. E. (eds): *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.
- CALSAVARA, R. (2001). *A previdência social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros*. Campinas: NEPP/UNICAMP (Série monografias).
- CAMARANO, A. A. (1999). Idosos: dependentes físicos? In *Como vai a população brasileira v4 n2*. Brasília: IPEA.
- CAMARANO, A. A. Patti, A. R. Carneiro, I. G. (1999). Idoso brasileiro: dependente da família? In *Como vai a população brasileira v4 n1*. Brasília: IPEA.
- CAMARANO, A. A., BELTRÃO, K.I, MÉDICI, A. C. & OLIVEIRA, F.E.B. (1991). *Aposentadoria por Tempo de Serviço : Onde a Esperança de Vida é o Menos Importante*. Brasília. IPEA.
- CAMARANO, A. A., BELTRÃO, K.I, MÉDICI, A. C. & OLIVEIRA, F.E.B (1998). *Aposentadoria por Tempo de Serviço : Onde a Esperança de Vida é o Menos Importante*. In *Como vai a população brasileira v3 n1*. Brasília: IPEA.
- CEPAL (1998), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL.
- CHAND, S. & JAEGER, A. (1996). *Aging Population and Public Pension Schemes*. Washington: International Monetary Fund, (Occasional Paper 147).
- COHN, A. (1981). *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna.
- COHN, A. (1995). *A reforma da previdência social: virando a página da história?* São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, v. 9, n. 4.
- COUTINHO, L. BARBOSA, C.A. et al (1995). *Avaliação das Propostas de Reforma da Previdência Social no Brasil- Perspectivas para os Fundos de Pensão*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp.
- COUTINHO, M. C. (1986). A previdência social em xeque: uma análise a partir da adequação dos mecanismos de financiamento In *Rev. de Economia Política* v 6 n 4. São Paulo, Brasiliense.
- COUTINHO, M. C. (1999) Previdência pública e equidade intergeracional In *Economia e Sociedade* (12). Campinas: Instituto de Economia.
- CRUZ-SACO, M. A. (1998). Introduction In MESA-LAGO, C. e CRUZ-SACO, M. A. *Do options exist?*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- DAIN, S. (1988). *Crise fiscal e dilema distributivo*. R. Janeiro: UFRJ, Tese de Professor Titular.
- DAIN, S. (1995). "Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura". In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*, São Paulo, Ed. UNESP/FUNDAP.
- DAIN, S. (1999). Reforma fiscal e seguridade social In *Indicadores*. São Paulo, DIESP/FUNDAP, agosto/ setembro.
- Dain, S. (2001) Reforma Tributária e Financiamento da Saúde. In Barjas e Giovane (orgs.) *Radiografia da Saúde*. Campinas: IE/UNICAMP.
- DAIN, S. e ARAUJO, E. A. (2001). Entre o Ajuste Fiscal, a Reforma Tributária e a Vinculação à Saúde: A trajetória das Contribuições Sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social,
- DAIN, S. SOARES, L. T. e CASTILHO, M. R. (1993). "O Financiamento da Previdência Social no Contexto de uma Nova Reforma Tributária" In *'A Previdência Social e a Revisão Constitucional'*. Brasília: MPS/CEPAL.

- DEACON, B. (2000). *Vers une mondialization socialement responsable: les enjeux por la securité*. Helsinki: -ISSA, September 25-27, 2000.
- DEACON, B. (2000a). "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare". Geneva: UNRISD Occasional Paper nº 9.
- DEDECCA, C. S. (1999). *Reorganização produtiva, absorção de mão de obra e qualificação*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP (mimeo).
- DELGADO, G. C. (1997). *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, (Texto para Discussão Nº 477).
- DELGADO, G. e CARDOSO, J.C. (1999). Idoso e a previdência rural no brasil: a experiência recente da universalização In Como vai a população brasileira v4 n2. Brasília: IPEA.
- DELGADO, G. e CARDOSO, J.C (2000). Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In *Previdência assistência social e combate à pobreza* . Brasília: MPAS.
- DELGADO, G. e CARDOSO, J.C (orgs). (2000). A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. Brasília: IPEA.
- DEMARCO, G. et al. (1999). *Las reformas sociales en acción: seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Políticas sociales N o 18, LC/L.1054).
- DISNEY, R. (2000). Crises in Public Pension Programmes in OECD Countries: What Are the Reform Options?. In *Economic Journal*, Vol. 100 (Fevereiro).
- DIXON, J. and HYDE, M. (2001). Welfare ideology, the market and social security: Toward a typology of market oriented reform. In Dixon, J. and Hyde, M. *The marketization of social security*. Westport. Greenwood Publishers.
- DRAIBE, S. M. (1990). Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In *Para a Década de 90- prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- DRAIBE, S. M. (1992) *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Campinas: NEPP/UNICAMP.
- DRAIBE, S. M. (1993) Políticas sociais e o neoliberalismo- reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas In *Revista USP*, v3,n2. São Paulo: USP.
- DRAIBE, S. M. (1995). Repensando a política social: dos anos 1980 ao início dos 90 In *Lições da Década de 80*. São Paulo: Edusp.
- DRAIBE, S. M. (1997). Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais In *São Paulo em Perspectiva*, v11 n4. São Paulo: Seade.
- DRAIBE, S. M. (1998). O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. Campinas: NEPP/UNICAMP.
- DRAIBE, S. M. e AURELIANO, L. M. (1988). A especificidade do Welfare State brasileiro. Brasília, MPAS/CEPAL (Série Economia e Desenvolvimento, vol 1.).
- DRAIBE, S. M.; GUIMARÃES; M. H. C. e AZEREDO, B. (1991). *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Campinas: NEPP/UNICAMP.
- DRAIBE, S.M. e BARROS SILVA, P. L. (1993). Previdência e Assistência Social In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL.
- DRAIBE, S. M. e MATIJASCIC, M. (2001). "The Market Orientation of Social Security: The Brazilian Case. In Dixon, J. e Hyde, M. *The Marketization of Social Security*. Westport. Greenwood Publishers.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). "As Três Economias Políticas do Welfare State". São Paulo: *Revista Lua Nova*, CEDEC, n. 24.
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) (1996). *Welfare State in Transition. National Adaptation in Global Economies*. London: Sage.
- EUZÉBY, A. (2000). *Le financement de la protection sociale et l'emploi de la mondialization de l'économie*. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, September 25-27, 2000.
- EWALD, F. (1986). *L'Etat social*. Paris: Presses Universitaires Françaises.
- FAGNANI, E. (1997). Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. In *Economia e Sociedade*, n. 8, p. 183 a 238. Campinas: IE/UNICAMP.
- FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social: notas sobre o período 1993/98. In *Economia e Sociedade*, v 13 n 1. Campinas: IE/UNICAMP.
- FARIAS, P. C. L. (1997). *A seguridade social e os obstáculos à sua implementação*. Brasília, ENAP (Cadernos).
- FEBRABAN. (1992). *A previdência social no Brasil: a proposta de reforma da Febraban*. São Paulo MCM consultores associados.
- FEGHALI, J. (1999). Parecer do Relator relativo ao Projeto de Lei Nº 1527. Brasília: Câmara dos Deputados – Comissão de Seguridade Social e Família.
- FELDSTEIN, M. (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economics*, Chicago, v. 82.
- FELDSTEIN, M.(1996). Social security and savings: new time series evidence. In *National Tax Journal*. XLIX.
- FELDSTEIN, M. (1997). É hora de privatizar os benefícios previdenciários In *Gazeta Mercantil*, seção Foreign Affairs. São Paulo, Gazeta Mercantil 8/8/1997.
- FERNANDES, M. A. et alii. (1997) Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal.– Brasília: IPEA Mimeo
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1995). Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1998). Reforma da previdência e instituições políticas In *Novos Estudos Cebap*, v12 n4. São Paulo: Nobel.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999). Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro; Editora FGV- FAPESP.
- FMI. (1992). *Opções para a reforma da seguridade social*. FMI (mimeo).
- FRANÇA, Á. S. (1999) *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*. Brasília: ANFIP.
- GALBRAITH, J. K.(1995). *A sociedade Justa*. São Paulo: Pioneira.
- GIAMBIAGI, F. (2000). *As Muitas Reformas Da Previdência Social*. Rio de Janeiro Departamento de Economia, PUC Texto Para Discussão No. 430.
- GILLION, C. (1999). *Pensiones de Seguridad Social*. Genebra: OIT.
- GILLION, C. e BONILLA, A. (1992). La privatización de un régimen nacional de pensiones: elegibilidad caso chileno. In *Revista Internacional del trabajo*, v.3 n.2. Genebra:OIT
- GOMES, G. M. e MACDOWELL, M. C. (1998).Transferências de renda para famílias: estimativas em nível de municípios In *Conjuntura Social*, v8 n4. Brasília, MPAS.



- GORDON, M. S. (1988). *Social Security Policies in Industrial Countries- A Comparative Analysis*. Berkeley: Cambridge University Press.
- HENRIQUE, W. (1985). *Impasses do sistema previdenciário- uma primeira aproximação*. Campinas, IE/UNICAMP (Dissertação de Mestrado).
- HENRIQUE, W. (1999). *O capitalismo selvagem- um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP (Tese de Doutorado).
- HOLZMANN, R. (1996). *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: preliminary evidence from Chile*. Washington: IMF (working paper).
- IGLÉSIAS, A. e ACUÑA R. (1991). *Chile: experiencia com um regimen de capitalización*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD.
- INSTITUTO LIBERAL. (1991). *Previdência social no Brasil: uma proposta de reforma*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
- IPEA & PNUD. (1996). *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: IPEA.
- JAMES, E. (1997). Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. In *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, Edição Especial.
- KANDIR, A. et al. (1993). Diretrizes Operacionais e Conceituais para a Reforma da Previdência Social In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL.
- KANE, C. (1998). Reforming the brazilian pension system In MESA-LAGO, C. e CRUZ-SACO, M. A. *Do options exist?*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- KANE, C. e PALACIOS, R. (1996). *The Implicit Pension Debt In Finance and Development*. Washington: IMF.
- KAY, S. J. (2001). *Brazil's Social Security Reforms in Comparative Perspective*. Washington: LASA Latin American Studies Association Congress.
- KAY, S. J. e KRITZKER, B. E. (2001). Social security in Latin America: recent reforms and challenges. In FED- Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review n 1. Atlanta: FED.
- KEYNES, J.M. (1936). *A Teoria Geral Do Emprego, do Juro e da Moeda*- ed. Atlas SP- 1982. Originais de 1936.
- KONDER, B., CASTRO, M. E GONZALES, J. (1995). Sistema previdenciário brasileiro: uma análise crítica do perfil de entradas e saídas. In *Revista previdência em dados* v 10 n 3. Rio de Janeiro: DATAPREV.
- LA TULIPPE, D. (1997). *Effective retirement age and duration of retirement in the industrial countries between 1950 and 1990*. Genève: OIT (discussion paper).
- LEITE RIBEIRO, J.O. Orçamento da seguridade social e política econômica. Campinas: IE/ UNICAMP. Dissertação de Mestrado. Versão preliminar.
- LEONE, R. (1997). Em defesa da previdência estatal In *Gazeta Mercantil, seção Foreign Affairs*. São Paulo, Gazeta Mercantil 8/8/1997.
- LINO Luis Alberto e MARCUS R. (1994). Câmara, *Reforma da Previdência Social: Uma análise comparativa das propostas*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão Nº 330).
- LOVUOLO, R. (1997). El enfoque del Banco Mundial en el Sector de la Seguridad Social, In Filgueira, C. et org. al *Desafíos de la seguridad social*. Montevideo: CIESU.
- MACEDO, R. (1982). *Previdência Social: Rumo a crises futuras*. Brasília, ANPEC.
- MACEDO, R. (1993). Reforma da previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas, In *A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL/MPS.
- MADRID, R. (1999). The politics of social security privatization. Berkeley: PhD dissertation.

- MADRID R. (2002). The politics (and economics) of pension privatization in Latin America. *Latin American Research Review* Vol. 37, No. 2.
- MAGALHÃES, R. A. & ASSIS, J. C. (1993). Seguridade Social no Brasil: Objetivos e Viabilidade Financeira In *A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL/MPS.
- MALLOY, J. (1986). *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- MALVAR, R. & DEUD C. (1993). A Mulher e a Previdência In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília: MPS/CEPAL.
- MARQUES, R. M. (1997) A proteção social e o mundo do trabalho. São Paulo: Bienal 1997.
- MARQUES, R. M. (2000). Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. In *Rev. de Economia Política* v 20 n 1. São Paulo: Nobel.
- MARQUES, R. M e BATICH, M. (1998). Aposentados e pensionistas: quantos são e como vivem. In *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 12, n. 4.
- MARQUES, R. M e BATICH, M.(1999). Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social. In *Conjuntura Social* v10 n 4. Brasília: MPAS.
- MARQUES, R. M e MENDES, A. (2000). *A magia dos números na previdência*. Gazeta Mercantil 13/3/2000.
- MARTINE, G. et alii (1994): *Mudanças Recentes no Padrão Demográfico Brasileiro e Implicações para a Agenda Social*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão 345.
- MASTRANGELO, J. (1999), Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile, Serie Financiamiento del Desarrollo N o 86, (LC/L.1246-P).
- MATIJASCIC, M. (1993). *Fundos de Pensão Brasileiros: Parafinanciamento*. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP - Dissertação de Mestrado, 1993.
- MATIJASCIC, M. (1994). *Fundos de Pensão e Rearticulação da Economia Brasileira*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp - Texto para Discussão 40.
- MATIJASCIC, M. (2000). A Path in Contradiction: Brazilian Social Security in the 1990s. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, September 25-27, 2000.
- MATIJASCIC, M. (2001). *Reformas estruturais e previdência social no Brasil: balanço atual e perspectivas*. Washington: XXIII Conferência da Latin American Studies Association, 2001.
- MELO, M. A. de (1995). "Crise no Mundo do Trabalho e Seguridade Social". São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, v. 9, n. 4.
- MELO, M. A. (1998). *When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil*. Chicago: LASA- Latin American Studies Association.
- MELO, M.A. e S. de Azevedo (1998). "O processo decisório das reformas tributária e da previdência social". Brasília, ENAP (Cadernos).
- MERRIEN F. X. (2001). Las nuevas políticas sociales del Banco Mundial: el caso de las pensiones de jubilación. Paris: UNESCO, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, dezembro
- MESA-LAGO, C. (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MESA-LAGO, C. (1985). El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina In *Estúdios e informes* no. 43. Santiago de Chile: CEPAL.
- MESA-LAGO, C. (1994). *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*. Santiago: Cepal, (Reformas de Política Pública, 28).

- MESA-LAGO, C. (1996). Las Reformas de las Pensiones en America Latina y la Posición de los Organismos Internacionales. In *Revista de la CEPAL*, nº 60. Santiago de Chile: CEPAL.
- MESA-LAGO, C. (1998). "Análise Comparativa da Reforma Estrutural do Sistema Previdenciário Realizado em oito Países Latino-americanos; Descrição, Avaliação e Lições". In *Conjuntura Social* v7 n 2. Brasília: MPAS.
- MESA-LAGO, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL (Série Políticas Sociales).
- MESA-LAGO, C. e MESA, A. A. (1995). *Fifteen years after the privatization of the chilean pension system: evaluation, lessons and challenges*. Pittsburg (mimeo).
- MESA-LAGO, C. e BERTRANOU F. (1998). *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*, Montevideo, CLAEH.
- MESA-LAGO, C. e CRUZ-SACO, M. A. (1998). *Do options exist?*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998.
- MESA-LAGO, C. e MUELLER, K. (2001). The politics of pension reform in latin america. In *Journal of Latin America Studies*. Cambridge University Press.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (1998). *Programa de Estabilização Fiscal*. Brasília, Min. da Fazenda.
- MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL (1998). *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS.
- MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL (1999). *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS.
- MODIGLIANI, F. (2001). *The Adventures of an economist*. New York: Texere Publishing.
- MODIGLIANI, F, CEPRINI, M. L. e MURALIDHAR, A. S. (2000). *A solution to the social security reform*. Boston: MIT Sloan Working Paper 4051 (fourth revision).
- MÜELLER, K. (2001). *The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison*. Paper presented at IIASA World Bank Workshop on "The Political Economy of Pension Reform" Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) , April 5, 2001.
- MUNHOZ, D. G. (1996). Previdência Social, Perspectivas de Manutenção do Equilíbrio Financeiro. Brasília, *Conjuntura Social* v 6, n 3. Brasília: MPAS.
- NERI, M. & GIAMBIAGI, F. (2000). *Previdência Social e Salário Mínimo: O Que se Pode Fazer, Respeitando a Restrição Orçamentária?* Rio de Janeiro: BNDES (Texto para a Discussão n. 78).
- NESS, W. L. , GUEDES, E e MONTEZANO, R. M. (1992). Previdência social no Brasil: Evolução recente, perspectivas e princípios para reformulação In *Revista Brasileira de Mercado de Capitais* v. 17 n. 45. Rio de Janeiro: IBMEC.
- NITSCH, M. e SCHWARZER, H. (1996). *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*. Brasília: ENAP (Cadernos).
- OLIVEIRA, F.A. (1999) *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão).
- OLIVEIRA, F. E. B. (1992). *Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA, 1992 (Texto para Discussão, 251).
- OLIVEIRA, F.E.B. (1994). *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y y alternativas de solución*. Rio de Janeiro: BID/IPEA.
- OLIVEIRA, F. E. B. e AZEVEDO, E. (1982). *Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, 53).

- OLIVEIRA, F. E. B., BELTRÃO, K. I. (1994). *Vendedores de ilusões*. Rio de Janeiro: IPEA (Documento de Política, 21).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. (2000) The Brazilian Social Security System. Rio de Janeiro: IPEA Texto Para Discussão No. 775.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., DAVID, A. C. A. (1998) *Previdência, poupança e crescimento econômico: interações e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA (TD, 607).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. & FERREIRA, M. G. (1997). *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 508.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., MANIERO, L. V. F. (1993). Aposentadoria por Tempo de Serviço: Diagnóstico e Alternativas In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília. MPS/CEPAL.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., MANIERO, L. V. F. (1997). *Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA, out. (Texto para Discussão, 524).
- OLIVEIRA, F.E.B, BELTRÃO, K.I. e MÉDICI, A. C. (1992). Reflexões sobre Cenários da seguridade social. São Paulo: ABRAPP.
- OLIVEIRA, F.E.B, BELTRÃO, K.I. e MÉDICI, A. C. (1993). O sistema brasileiro de seguridade social e as perspectivas de reforma In Oliveira, F.E.B. *Sistemas de pensiones en América Latina*. Washington, BID.
- OLIVEIRA, F.E.B, BELTRÃO, K.I. e MÉDICI, A. C. (1994). El sistema de seguridad social brasileño: problemas y alternativas de solución In *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Rio de Janeiro: BID/IPEA.
- OLIVEIRA, F. E. B., BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. M. e JUNQUEIRA, B. (1993). Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira In *A Previdência Social e a Reforma Constitucional* Brasília. MPS/CEPAL.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. (1996). *Análise Atuarial dos Benefícios da Previdência Social*. Brasília, MPAS. Relatório de Pesquisa.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. (1999). Reforma Estrutural Da Previdência: Uma Proposta Para Assegurar Proteção Social E Equidade. IPEA Texto Para Discussão No. 690.
- OLIVEIRA, J. e FLEURY TEIXEIRA, S. (1986). *(Im)previdência social*. Petrópolis: Vozes.
- ORNÉLAS, W. (2000). *Previdência e Questão Social*. Recife: Jornal do Comércio, 24/1/2000.
- ORNELAS, W.; VIEIRA, S.P. (1999). Novo rumo para a previdência brasileira. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, v. 06,n. 12,p. 31-48.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1995). Proposta do PT para a Reforma da Previdência Social In Cadernos PT. São Paulo: PT.
- PIERSON, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48.
- PIERSON, P. (1997). *Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics*. Center for European Studies Working Paper Series(7.7).
- PIERSON P. (2000). Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- PIERSON P. e MYLES, J. (2000). The comparative political economy of pension reform In Pierson, P. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.

- PIÑERA, J (1991). *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*. Santiago do Chile: Zig-Zag.
- PIÑERA, J. (1994). *Empowering workers: the privatization of social security in Chile*. Washington, Cato Institute.
- PINHEIRO, A C, (1994). Os fundos de pensão e o financiamento do desenvolvimento: o papel do BNDES”, *Revista do BNDES*, 1, nº 2.
- PINHEIRO, V. C. (2000). *Aspectos Sociais da Previdência no Brasil: O Desafio de Aumentar a Cobertura*. Curitiba: Congresso Internacional de Técnicas Atuariais e Gerenciamento Financeiro-AISS e MPAS.
- PINHEIRO, V. C. e VIEIRA, S.P. (2000). Reforma previsional en Brasil: La nueva regla para el cálculo de los beneficios. *Serie Financiamiento del Desarrollo* no. 97. Santiago: CEPAL.
- POLANYI, K. (1980). “A Grande Transformação”. Rio de Janeiro: Campus.
- RESENDE, A. L. (1998). *Todos vão pagar*. Entrevista à Revista Veja de 28/10/1998.
- RODRIGUES FILHO, C. (1993). Propostas de Reforma da Seguridade Social: uma visão crítica, *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 9. Brasília: IPEA.
- RONCADA, A. L. C. (2000). Reforming old age pension in developing countries: Lessons from Latin America. In *Rev. de Economía Política* v 20 n 1. São Paulo: Nobel.
- RUIZ-TAGLE, J. P. (1996). “El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile: Una Evaluación Preliminar”. Cidade do México: Comercio Exterior.
- SALM, C.; DEDECCA, C.S.; TUMA, F. e COUTINHO, M.C. (1988). *Financiamento das políticas sociais*. Campinas: NEPP, Caderno de Pesquisa.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- SCHARPF, F. (2000). *La mondialization et l'État social. Contraintes, problèmes et vulnérabilité des systèmes*. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, September 25-27, 2000.
- SCHATTAN COELHO, V. (1999). A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo In *Novos Estudos* n 55. São Paulo: CEBRAP.
- SCHATTAN COELHO, V. (2001). Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina In *Novos Estudos* n 61. São Paulo: CEBRAP.
- SCHYMURA, L.G FRAGELLI, R. MAGALHÃES, U. e PORTOCARRERO, H. (1993). *Previdência social pública: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: EPGE/ FGV (Pesquisas).
- SCHYMURA, L.G FRAGELLI, R. MAGALHÃES, U. e PORTOCARRERO, H. (1994). *The brazilian social security program: diagnosis and proposal for reform*. R Janeiro: EPGE/ FGV (Pesquisas).
- VERAS B. (1997). Parecer à Proposta de Emenda à constituição nº 33, de 1996. Brasília: Senado Federal, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
- SINGH, A. (1995). Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth In *Issa Review*, v. 49, n. 3. Geneva: AISS.
- SOUZA, J. R. (2000). A reforma de 1998/1999 da previdência social brasileira. Vitória: UFES (Dissertação de Mestrado em Economia).
- SSA- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. (1999). Social Security Programs throughout the World. Washington: SSA (Report).
- STEPHANES, R. *Reforma da Previdência sem Segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

- STEPHANES, R. (1999). Balanço da reforma da previdência. In *Conjuntura Social* v9 n 1. Brasília: MPAS.
- STEPHANES, R. (1999a). *Uma visão equivocada*. São Paulo: Folha de S. Paulo 9/9/1999.
- STIGLITZ, J. E. & ORSZAG P. R. (1999). *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*. Washington: World Bank, (Working Paper).
- STUDART R. (2000). *Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience*. Santiago de Chile: CEPAL (Financiamento del Desarrollo, 102).
- TAPIA, J. R. B. & HENRIQUE, Wilnês (1995). Crise, Reforma e Políticas Sociais na América Latina In *São Paulo em Perspectiva* v. 9, n.4. São Paulo:, Fundação SEADE.
- TEIXEIRA, A. (1990). Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Texto para Discussão 249).
- THOMPSON, L. (1983). The social security reform debate In *Journal of Economic Literature* v 21 n 12.
- THOMPSON, L. (1998). *Mais Velha e Mais Sábia Brasília*. Brasília: MPAS (Série Traduções).
- THOMPSON, L. (1999). *Pension Reform in Industrialized Countries*. Washington.: Urban Institute.
- UTHOFF, A. (1995). Reforma a los Sistemas de Pensiones en América Latina. In *Revista de la Cepal*, 56. Santiago de Chile: CEPAL.
- UTHOFF, A. (1997). Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro. In *Revista de la Cepal*, n. 63. Santiago de Chile: CEPAL.
- UTHOFF, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. In *Revista de la Cepal*, 56. Santiago de Chile: CEPAL.
- UTHOFF, A. e BRAVO, J. *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America*. Santiago de Chile: CEPAL (Serie financiamiento del desarrollo, 1999).
- VELLOSO, R. (1999). *Balanço da Situação das Contas Públicas*. Rio de Janeiro: Estudo Apresentado ao Fórum Nacional INAE/BNDES, maio/1999.
- VELLOSO, R. Entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo, 1/7/1997.
- WERNECK VIANNA. (1998). M.L. *A americanização perversa da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revam.
- ZOCKUN (1994). Avaliação do custo da previdência social. In *Estudos Econômicos*. São Paulo: FIEP/USP, v.8 n.3.